

75
26



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LA PLANEACION NACIONAL DEL
DESARROLLO**

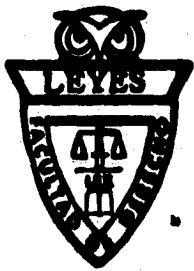
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A ,

ALEJANDRO CALDERON DIAZ



CD. UNIVERSITARIA, D. F.

1986



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	4
I. CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN	9
I.I. DEFINICIÓN LINGÜÍSTICA DE DIFERENTES ACEPCIONES RELATIVAS A LA PLANIFICACIÓN.....	9
I.II. DIFERENCIA ENTRE PLANIFICACIÓN Y PLANEAR.....	11
I.III. DEFINICIÓN DE PLANIFICACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO, SEGÚN EL ARTÍCULO TERCERO DE LA LEY DE PLANIFICACIÓN.....	13
I.IV. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS LEYES DE PLANIFICACIÓN.....	13
I.IV.I. ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE LEY.....	13
I.IV.II. PRINCIPIOS DE TENDENCIA Y TEORÍA DE LA CONTINENCIA.....	16
I.IV.III. DERECHO DE PLANIFICACIÓN SOCIAL Y MIXTO.....	17
I.IV.IV. NATURALEZA JURÍDICA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.....	18
II. SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN	22
II.I. PLANIFICACIÓN SIN PLANES.....	22
II.II. PLANIFICACIÓN CON PLANES.....	23
II.III. PLANIFICACIÓN A CORTO PLAZO.....	24
II.IV. PLANIFICACIÓN A MEDIANO PLAZO.....	25
II.V. PLANIFICACIÓN A LARGO PLAZO.....	26
II.VI. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN CENTRALIZADA.....	27
II.VII. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN DECENTRALIZADA.....	30
II.VIII. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN LIBRE.....	30
II.IX. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN CONCENIDA O CONTRACTUAL.....	31
II.X. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN OBLIGATORIA.....	31
II.XI. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN DEMOCRÁTICA DEL DESARROLLO.....	32

<u>III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS SISTEMAS DE PLANEACIÓN DEL FINANCIAMIENTO.....</u>	34
III.I. ANTECEDENTES MUNDIALES.....	34
III.II. ANTECEDENTES EN MÉXICO.....	40
<u>IV. ATRIBUCIONES DEL ESTADO EN MATERIA ECONÓMICA.....</u>	52
IV.I. LA VECTORIA ECONÓMICA DEL ESTADO.....	52
IV.II. FINALIDADES DE LA VECTORIA ECONÓMICA DEL ESTADO.....	57
IV.III. ALCANCES QUE DEBE LOGRAR LA PLANEACIÓN NACIONAL EN FUNCIÓN DE LAS FACILIDADES CONSTITUCIONALES QUE AL ESTADO SE LE OTORGAN, COMO ÓRGANO RECTOR DE LA ECONOMÍA.....	58
<u>V. REGRAMENTACIÓN JURÍDICA DE LA PLANEACIÓN.....</u>	61
V.I. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL.....	61
V.II. ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	68
V.III. ANÁLISIS DE LA LEY DE PLANEACIÓN.....	71
V.III.I. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.....	71
V.III.II. PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA PLANEACIÓN.....	75
V.III.III. PLAN Y PROGRAMAS.....	81
V.III.IV. COORDINACIÓN.....	101
V.III.V. CONCENCIÓN E INDUCCIÓN.....	102

VI. ESTUDIO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.....	105
VI.I. PROPÓSITO FUNDAMENTAL DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.....	105
VI.II. SOSTENIBILIDAD.....	107
VI.III. POR UN ESTADO DE DERECHO Y UN PAÍS DE LEYES.....	109
VI.IV. DESARROLLO DEMOCRÁTICO.....	113
VI.V. DESARROLLO SOCIAL.....	115
VI.VI. CRECIMIENTO ECONÓMICO.....	116
VI.VII. LISTADO DE PROGRAMAS SECTORIALES, INSTITUCIONALES, REGIONALES Y ESPECIALES A DESARROLLAR POR EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.....	127
VI.VIII. PROGRAMA NACIONAL DE POBLACIÓN.....	129
VI.IX. PROGRAMA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA PARA EL DISTRITO FEDERAL.....	131
VI.X. PROGRAMA DE DESARROLLO EDUCATIVO.....	133
CONCLUSIONES.....	137
BIBLIOGRAFÍA.....	144

INTRODUCCIÓN

La elaboración del presente trabajo, se da en base a la inquietud de realizar una investigación de las técnicas que en un momento pueden permitir la superación de la crisis económica, política y social que vivimos, soluciones que solo pueden darse a través de un sistema de planeación perfectamente estructurado desde los niveles de elaboración hasta los de realización y ejecución, así como por el hecho a mi parecer, de que la planeación del desarrollo en la naciones, es el único medio para ayudar a superar el desequilibrio que en todos los aspectos se da en las diferentes naciones del planeta.

Uno de los grandes problemas que redundan en el subdesarrollo nacional, es la gama de disposiciones legales que componen nuestro sistema jurídico, las cuales en algunos casos provocan contradicciones entre ellas mismas, así como el hecho de la existencia de una regulación exagerada en algunos campos del desarrollo de la vida nacional, especialmente en el caso del desarrollo económico-industrial, por esta razón en su momento, concluyo que la técnica de planeación es un instrumento detonador del crecimiento integral y sostenido del país, al coordinar a los diferentes sectores de la sociedad para lograr el objetivo común del desarrollo.

Asimismo, es conveniente afirmar que debe de revisarse el sistema jurídico, para que permita la realización de las diferentes técnicas que

se instrumentan en los ámbitos político, económico y sociales, y si es necesario el trabajar en la adecuación de las mismas, con el objeto de alcanzar lo indicado en el párrafo anterior.

Esta tesis consta de un análisis esquemático, dividido en siete puntos principales. En el primero de ellos se trata de ubicar dentro de los diferentes contextos el término planeación y sus equivalentes, así como las diferencias que para algunos estudiosos implican los términos planeación y planificación, derivando en el estudio de la naturaleza jurídica de las leyes de planeación, así como del Plan Nacional de Desarrollo.

Por lo que respecta al segundo capítulo, abordo el tema de los sistemas de planeación que se han presentado en la historia mundial, haciendo especial hincapié en el sistema de planeación centralizada, por ser éste el que sirvió de guía para los países que no comulgaban con la doctrina socialista en materia de planeación del desarrollo.

Asimismo, indico que la Planeación Democrática es el sistema de planeación que se tiene inserto en la regulación positiva de nuestro país, mismo que esta apoyado a su vez en los sistemas de planeación libre, concertada, inducida y obligatoria.

Asimismo analizo los antecedentes que a nivel mundial y nacional se han dado en materia de planeación del desarrollo, sobre todo por lo que respecta a la historia nacional, haciendo hincapié en la Ley sobre Planeación General de la República, único antecedente plasmado en ley que

se tuvo hasta el cinco de enero de 1983, fecha en que se publica la actual Ley de Planeación, misma que rige los aspectos relativos a la Planeación Nacional del Desarrollo del país.

La cuarta parte de este trabajo la dedico al análisis del tema relativo a la Rectoría que el Estado tiene en materia económica y de planeación, por ser el eje que determina el rumbo que deben seguir las políticas y actividades de los sectores público, privado y social.

Por lo que respecta a la reglamentación jurídica de la planeación, hago un análisis de los artículos constitucionales que a dicho tema se refieren, así como en el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Y por tratarse de la ley que rige el tema que en esta tesis se analiza, estudio de manera integral la Ley de Planeación, con el objeto de determinar las obligaciones y facultades de los diferentes sectores de la sociedad en el proceso de la planeación del desarrollo, así como a los entes de la Administración Pública que se les faculta como ejecutores y coordinadores de la propia planeación y las responsabilidades en que incurren por su omisión.

Por último analizo, por considerarlo como el instrumento mas importante de la materia que se estudia, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en cada uno de sus apartados.

Señalo además la lista de programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deben de elaborarse para cumplimentar lo contenido en el Plan Nacional de Desarrollo.

A manera de ejemplo de lo anterior, analizo el Programa Nacional de Población, el Programa de Procuración de Justicia del Distrito Federal y el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, con el objeto de que quede de una manera mas clara, la forma mediante la cual en la materia de planeación se va de lo general a lo particular.

Por último se encuentran las conclusiones, las cuales tratan de hacer notar mi punto de vista respecto a la planeación, así como los medios con los cuales se puede llevar un control mas rígido en la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas que de él emanan.

Hago hincapié en la necesidad que existe de que se dé una auténtica división de poderes, en especial entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo Federal, ya que el primero, por su propia naturaleza es el único que puede controlar y vigilar las actividades del ejecutivo.

En conjunto, lo que busco es crear conciencia de que la planeación es la única solución para lograr el desarrollo pleno de las naciones, sin embargo, este debe darse con respeto a las instituciones, e incluso con respeto a los demás países, ya que ninguna nación extranjera tiene el derecho de imponer condiciones y obligaciones a otra, que tiendan a someter a los pueblos débiles, comprometiendo su futuro únicamente en atención a los intereses económicos de las primeras.

Asimismo es conveniente indicar dentro de esta introducción, que las técnicas de planeación en los ámbitos de la economía y la sociología han

sido objeto ya, de una amplia investigación, a diferencia de la precaria investigación jurídica que sobre el tema se ha hecho.

CAPÍTULO NÚMERO UNO

CONCEPTO DE PLANEACIÓN.

I.I. DEFINICIÓN LINGÜÍSTICA DE DIFERENTES ACEPCIONES RELATIVAS A LA PLANEACIÓN.

Con el objeto de hacer mas clara la comprensión del tema que en esta tesis se analiza, es conveniente partir de los conceptos mas simples de la planeación, para este efecto me remití a diferentes diccionarios de la lengua española, los cuales en términos generales conceptúan a la planeación de la siguiente manera :

Trazo del plan de una obra, el hecho de hacer planes, es la acción de preparar u organizar alguna actividad.

El concepto de planificar consiste a su vez en el hecho de establecer un plan, la organización con arreglo a un plan en especial.

Para el maestro Hugo Rangel Couto, el término planeación consiste en "la forma específica y singular de conducir lo económico y lo social en una colectividad"¹, integrada a su vez por un cúmulo de acciones interrelacionadas que van a constituir un hecho.

¹ Rangel Couto Hugo, El Derecho Económico. Editorial Porrúa, México, 1986. Pag. 254.

Analizando la planeación a través de diccionarios especializados en economía, se puede decir que la planeación económica "es la dirección de o guía de la economía por parte del gobierno nacional o regional, ya sea directamente o por medio de agencias."²

Asimismo indica que la planificación económica ocasiona decisiones centralizadas, sobre la manera en que deben producirse diferentes bienes, incidiendo, en los precios, costes, localización y desarrollo de la capacidad productiva, algunos analistas económicos indican que la creación de un marco legal e institucional con el objeto de crear un libre comercio es una forma de planificar la economía de un país.

Los planes van a variar en cuanto a contenido, detalle y situación del país a que se refieren.

El argumento económico principal de la planeación es el que se busque un desarrollo al menos a corto plazo. Los efectos a largo plazo solo se verán si hay un seguimiento de las políticas planteadas, y si los cambios que se puedan dar en la sociedad y en la economía no son muy abruptos.

Charles Bettelheim indica que "un plan está constituido por el conjunto de disposiciones adoptadas con vistas a la ejecución de un proyecto y va a estar subordinado a los objetivos que se pretendan alcanzar y a los medios establecidos para alcanzar tal objetivo."³

² Sheldon Arthur-Pennance F.G., Diccionario de Economía, Editorial Oikos-Tau, S.A., Barcelona España, 1968, Pag. 416.

³ Bettelheim Charles, Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación, Traducción G. Tortella Cázares, Editorial Tecnos, Madrid España, 1971, Pag. 39.

La planeación económica consiste en la sistematización de caracteres específicos distintos según las posibilidades que ofrezca el número y complejidad de los intereses que condicione, los medios empleados y el espíritu de que procede.

I.II. DIFERENCIA ENTRE PLANIFICACIÓN Y PLANEACIÓN

Tanto el término de planificación como planeación tienen el mismo contenido ideológico porque responden al propósito o intento de formular un plan.

La planificación para Charles E. Merriam consiste en "el esfuerzo organizado para utilizar la inteligencia social en la determinación de la política nacional, se basa en los datos fundamentales sobre los recursos cuidadosamente recogidos y analizados; en una visión de conjunto que abarque y reúna los distintos factores pertinentes para evitar conflictos de propósitos o faltas de unidad en la orientación general; en una visión retrospectiva y prospectiva. Basándose en la consideración de nuestros recursos y trayectorias, con el mayor cuidado posible y en la consideración de los problemas que van surgiendo, tratando de determinar pautas a largo plazo".

Dentro de las figuras propias de la Administración Pública Federal se puede tomar como auténticos ejemplos de planificación la Ley de Ingresos de la Federación.

"La palabra planeación es usada generalmente para denotar la elaboración técnica de los medios para la aplicación de una política que se considera dada a-priori, con una política económica que debe de ser planeada o diseñada"⁴.

Se estima que la planeación y la planificación son la misma cosa y se considera que la planificación es la determinación de los fines y disposiciones de los medios necesarios para su realización que supone una configuración sistemática de actividades consideradas posibles dentro de un determinado orden social. Toda planificación consiste en la disposición de una cooperación de las partes o miembros de una unión funcional, en un esfuerzo para conseguir el pleno rendimiento que las partes pueden suministrar en un proyecto deseable para el bienestar humano, por tanto la planificación es siempre el segundo paso en la forma proyectista de la experiencia humana.

"La planeación económica es el gobierno y control de la vida económica del pueblo, con arreglo a ciertos métodos establecidos de antemano a fin de conseguir determinados objetivos."⁵

Cabe destacarse que nuestro derecho positivo exclusivamente toma el término de planeación, situación que puede advertirse en la propia

⁴ Timberger Jan. Problems of Planing Economic Policy, International Social Science Journal, Vol. XI, Num. 3, Paris, 1959, Pag. 351.

⁵ Navarrete M. Victor M., La Planeación como Sistema de Gobierno. Conferencia, El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., No. 10, 8 marzo 1965, Pag. 137.

Constitución Política, en la Ley de Planeación y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

**I.III. DEFINICIÓN DE PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO,
SEGÚN EL ARTÍCULO TERCERO DE LA LEY DE PLANEACIÓN.**

La Ley de planeación en su artículo tercero, define a la Planeación Nacional del Desarrollo como la ordenación racional y sistemática de acciones que en base al ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establecen, además 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.

I.IV. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS LEYES DE PLANEACIÓN.

I.IV.I. Análisis del concepto de Ley.

Este concepto es conveniente recordarlo y entenderlo equiparado a norma, constituyendo el fundamento sobre el que inicialmente se apoya la construcción del propio sistema constitucional.

Se trata de un planteamiento que responde a postulados políticos e ideológicos concretos. "El Estado de Derecho se formaliza mediante el establecimiento de un sistema de normas con el concurso de la voluntad popular. Las leyes abstractas generales, expresión de un ratio, justas por tanto, se afirman frente al privilegio o a la excepción: y desde esta perspectiva de la generalidad y de la abstracción, ordenan conductas futuras; en determinados ámbitos, es el único procedimiento del Poder para regularlas. En su misma abstracción solo las leyes mandan"⁶.

La ley, en cuanto a norma no solo va a ser general y abstracta, sino que además tendrá un principio de eternidad: se proyecta en el futuro sin establecer ni poder determinar los posibles comportamientos que en concreto regulará, ignorando el legislador las consecuencias reales y efectivas de la norma que ha creado.

La configuración normativa arriba señalada nace de la concepción liberal del Estado de Derecho. Aceptando inequívocamente el orden social como una realidad autónoma e independiente que deberá respetar el orden político.

Una vez realizado el análisis anterior estudiaremos la naturaleza jurídica de las leyes de planeación a pesar que la doctrina poco ha estudiado este aspecto, tratando de saber que es lo que se presenta al ciudadano como ley exigiendo su obediencia, cual es su contenido, y cual también su compromiso que con esa ley asumen los poderes públicos.

⁶ Martín-Retortillo Baquer Sebastián, Derecho Administrativo, Económico, Tomo I, Madrid, España, 1986, Pag. 393.

Las leyes de planeación son distintas e incluso contrarias a las de carácter normativo, existiendo diferencias estructurales de carácter teleológico, y en cuanto a su contenido.

La norma en principio tiene una vigencia indefinida; los supuestos de hecho, las hipótesis que desde el punto de vista de su racionalidad y generalidad tratan de ordenar, se enuncian en abstracto, no teniendo referencia con su proyección efectiva y real, su aplicación no invalida su valor ni condiciona su vigencia, "...frente a esta caracterización de las leyes con contenido normativo, las que ahora consideramos responden a esquemas distintos. En principio prevén directamente actuaciones particularizadas a llevar a cabo, dirigidas a la consecución de los fines que se tratan de alcanzar.

En este caso se pretenden alcanzar directamente unos determinados resultados y se establecen ya las acciones que a tal fin hay que realizar. Es de lo que básicamente se trata. Un enunciado que se plantea no desde la perspectiva de la generalidad que ofrece la consideración en abstracto de una serie de hipótesis, sino en su referencia individualizada a unas concretas actuaciones. La norma ofrece una atemporalidad inequívoca; además, en cierto modo, es proyección de una ratio; en todas estas otras leyes, por el contrario hay un marcado carácter voluntarista. Su aplicación, su cumplimiento, lleva consigo con frecuencia, su propio agotamiento: realizada la acción que la ley prevé puede decirse que esta ley deja de existir."⁷

⁷ Idem. Pags. 396-397.

Los planes administrativos son documentos en los cuales el órgano administrativo basa el ejercicio de las actividades que le son propias, "el Órgano Legislativo no requeriría de facultades expresas para legislar en materia de planeación, en virtud de las facultades implícitas otorgadas en la fracción XXX del artículo 73 Constitucional, pero en este caso se limitaría gravemente una correcta instrumentación jurídica"⁸ de la actividad de planeación.

I.IV.II. FENÓMENOS DE TENDENCIA Y TEORÍA DE LA CONTINGENCIA.

Dentro del derecho de la planeación, así como en los planes, programas, convenios y demás actos que se relacionan, cabe incluirse la idea según afirma el Dr. Sergio García Ramírez de que se trata de fenómenos de tendencia de una forma evidente y substancial, debido a que se van a fijar objetivos y para su cumplimiento se van a trazar procesos, programas y métodos en un espacio y tiempo específico.

El alcance de los objetivos trazados así como la aplicación de los programas, procesos y metas en el espacio y tiempo indicado va a depender de que se den una serie de factores que el propio derecho de planeación y la propia planeación van a tratar de garantizar socioeconómicamente, comportamiento que ni con la mayor previsión va a resultar totalmente seguro, esta incertidumbre natural "atenúa la exigibilidad del

⁸ Alessio Robles Miguel, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 10, No. 10, México, 1986, Pags. 38-39.

cumplimiento mismo y se proyecta, sin duda, hasta el vacilante régimen de sanciones."⁹

Para el caso de los obligados en materia de planificación, el Estado y los propios particulares deberán de estar en el supuesto que en un momento dado determinen los casos de fuerza mayor o de caso fortuito, es decir de la contingencia o eventualidad, situación que traería como consecuencia el incumplimiento en alguna de las partes, a la cual le corresponderá una sanción previamente pactada.

I. IV. III. DERECHO DE PLANIFICACIÓN SOCIAL Y MIXTO.

Estos rasgos de las normas de planeación son caracterizadas de la siguiente manera, el derecho social es un orden de creación autónoma, "un régimen de protección que nivela la desigualdad real entre los hombres, de lo que ha resultado el desprendimiento, hacia esta porción jurídica de ramas tales como el derecho del trabajo y el derecho económico."¹⁰

Al derecho mixto se le da un carácter formal estrictamente jurídico, y se le identifica como "El orden jurídico general que hace depender de la voluntad del individuo el establecimiento o la determinación del contenido (derechos y deberes) de la relación jurídica, pero no ambos; así como la iniciativa o el contenido de la persecución de la conducta

⁹ García Ramírez Sergio, Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Editorial Porrúa, México, 1981, Pag. 56.

¹⁰ Radbruch Gustav, Traducción Roces Wenceslao, Introducción a la Filosofía del Derecho, Fondo de Cultura Económica, México, 1955, Pag. 108.

antijurídica".¹¹

El derecho de la planeación en varias de sus normas e instituciones como son los planes, programas, convenios, entre otros, tienen la calidad de derecho social y mixto, dándose el primer caso, al concebirse como un sistema de creación autónoma, debido a la inclusión de diferentes grupos o individuos que con el título de sectores, y a través de los Foros de Consulta Popular, intervienen en la planeación, como por el carácter que de equilibradores tienen los planes bajo la dirección tutelar que los propios planes contemplan.

Este derecho es además mixto, ya que el carácter de los vínculos que contemplan sus vertientes inducidas y concertadas mediante las cuales se obliga a los participantes, conllevando la exigibilidad de parte del estado a través de la concertación de acciones y establecimiento de compromisos, va a ser "la contrapartida que la empresa asume a cambio de los estímulos que el estado otorga."¹²

I. IV. IV. NATURALEZA JURÍDICA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

Algunas partes del Plan Nacional de Desarrollo no tienen un significado jurídico, esas partes determinan análisis de actuaciones y hechos sociales, económicos, etc., sin embargo van a servir como presupuestos

¹¹ García Ramírez Sergio, Derecho Mixto y Derecho Procesal, Escuela de Artes Gráficas, México, 1975, Pág. 9.

¹² Oteyza José Andrés, Presentación Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982, Diario Oficial de la Federación, México. 12 marzo 1979, Pág. 11.

para interpretar algunos puntos del propio Plan Nacional de Desarrollo.

También el Plan Nacional de Desarrollo contiene principios que indican las líneas de orientación a seguir en el procedimiento de planificación, las cuales a decir del Dr. Witker carecen de la precisión jurídica indispensable, siendo frecuentemente aplicados dentro del derecho administrativo respondiendo a una valoración social y económica mas que jurídica.

Al final encontramos dentro del Plan Nacional de Desarrollo las disposiciones que enunciarán con un mínimo de precisión los objetivos, preferencias, acciones a emprender, fines, etc., los cuales son denominados lineamientos de estrategia, en los cuales se van a dar las directrices que la administración y los particulares realizan en un sector determinado, los cuales cuentan con un contenido jurídico evidente, "la juridicidad de tales normas se evidencia en que son de carácter imperativas para la administración pública, sus órganos y sus dependencias; de otra manera habría que negar carácter jurídico a toda ley que otorgara facilidades mas o menos amplias a la administración, lo que carece de sentido. Con relación a los particulares, el lineamiento estratégico de carácter indicativo, tiene el alcance de ser fundamento legal de la acción (convenios, o contratos de concertación señalados tanto en la Ley de Planeación en su artículo 38 y en el propio Plan Nacional de Desarrollo) que los particulares van a emprender y de los beneficios que van a recibir, por lo que dará lugar a las relaciones jurídicas de derechos y obligaciones, además de estar en relación instrumental respecto a las previsiones u objetivos del Plan Nacional de

desarrollo y en coordinación con las demás medidas de otra naturaleza que éste establece."¹³

Asimismo va a existir una obligación de responsabilidad del Gobierno Federal frente a los particulares que se acogen a los beneficios y obligaciones del Plan Nacional de Desarrollo, es decir si el particular se acoge al Plan Nacional de Desarrollo impulsado por los beneficios que podría obtener, y no son concretados los medios por causa imputable al Gobierno Federal, el particular podrá reclamar el cumplimiento forzoso de la obligación a cargo del estado, o en su defecto exigir la reparación del perjuicio que le pudo haber ocasionado este incumplimiento, sirviendo como fuente de las obligaciones el Plan Nacional de Desarrollo o el o los convenios de concertación en los cuales se indiquen los beneficios a acordarse y como se ejercerán.

"En resumen las normas jurídicas del Plan Nacional de Desarrollo separándolas de sus presupuestos de hecho, los motivos y los principios generales, pueden a su vez ser de distinto tipo: normas que obligan, aunque con cierta discrecionalidad, a la administración; normas que confieren un fundamento jurídico a la acción de los particulares conforme al Plan Nacional de Desarrollo, para recibir luego las ventajas que dispone; normas que marcan un cierto rumbo de acción al estado y por tanto comprometen dentro de ciertos límites la responsabilidad de la administración."¹⁴

¹³ Wiker V. Jorge, Derecho Económico, Editorial Harla, México, 1984, Pag. 66.

¹⁴ Idem. Pags. 66-67.

De lo anterior se desprende que no es posible pretender darle una sola categoría jurídica a los diversos componentes del plan, ya que es un acto único formal, referido al procedimiento y exteriorización de la planeación, el cual no alcanza desde el punto de vista jurídico a su contenido.

"El Plan Nacional de Desarrollo en síntesis es un conjunto complejo de diversos actos jurídicos y no jurídicos, legales y administrativos generales y particulares, que entroncan entre sí formando al sistema que ha de orientar la política económica del estado en un periodo determinado de un país."¹⁵

¹⁵ Wilker V. Jorge, *Las empresas públicas en México y España*, Editorial Cívitas, Madrid España, 1981, Pag. 145.

CAPÍTULO NÚMERO DOS.

SISTEMAS DE PLANEACIÓN

Existe diversidad en cuanto a los tipos de planeación existentes, siendo los mas comunes los siguientes :

- 1.- Planeación sin planes.
- 2.- Planeación con planes.
- 3.- Planeación a corto plazo.
- 4.- Planeación a mediano plazo.
- 5.- Planeación a largo plazo.
- 6.- Sistema de Planeación Centralizada.
- 7.- Sistema de Planeación Inducida.
- 8.- Sistema de Planeación Libre.
- 9.- Sistema de Planeación Concertada.
- 10.- Sistema de Planeación Obligatoria.
- 11.- Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo.

II.I. PLANEACIÓN SIN PLANES.

En algunos países del orbe, en especial los localizados en centro y Sudamérica, así como en África, dentro de su regulación planificadora no existe el hecho de que sea necesaria la realización de un plan rector

para el desarrollo de la propia nación. Este hecho trae como consecuencia el que no se tenga un avance económico, político y social sostenido, por no contar con un plan que marque las directrices a seguir, muchos de estos países tienen que volver sus ojos hacia la realización de un plan rector, toda vez que la carencia de éste, no da la seguridad de desarrollo integral del país, cuestión que buscan los inversionistas extranjeros y los organismos financieros internacionales, con el objeto de asegurar sus inversiones y préstamos.

II.II. PLANEACIÓN CON PLANES

Los países menos desarrollados tendrán una mayor asistencia financiera internacional si cuentan con planes de desarrollo, esto debido a que está probado que se logra un ritmo más alto de crecimiento económico.

El planear, implica formular un programa nacional de acción para lograr la consecución de los objetivos de desarrollo.

Es por esta razón que gran parte de los países menos desarrollados cuentan con planes de desarrollo, los cuales varían en su duración, siendo los más cortos los de medio año de duración, como es el caso de Laos, los de un año de duración como es el caso de Turquía; Zambia ha tenido planes de dieciocho meses de duración, en tanto que Albania, Bulgaria, Birmania, Costa Rica, Honduras y Marruecos han tenido planes con duración de dos años; Polonia, Corea del Sur, Hungría y otros países han tenido una planeación de tres años, siendo el plan más típico en su

duración el quinquenal, en tanto que un creciente número de países con economías mixtas emplean planes a más largo plazo, o sea de 15, 20 ó 25 años o más, tomando como ejemplo la planeación a largo plazo que se dio en los países socialistas.

"Pero la rápida expansión de la planeación y la presión de parte de las naciones y las agencias que otorgan asistencia, en años recientes también han inducido a algunos países a planear, casi por la única razón de que está de moda y porque la posesión de un plan de desarrollo nacional a menudo expedita la obtención de concesiones y préstamos foráneos. Hay países en que se han preparado planes tan amplios en unas cuantas semanas por una oficina de gobierno, sin que los planeadores hayan consultado a los Ministerios y las agencias operativas."¹⁶

II.III. PLANEACIÓN A CORTO PLAZO

Son muy diversos los factores que determinan la duración de los planes de desarrollo nacional; algunos casos se deben a requisitos internos, administrativos o políticos, otros sin embargo, se deben a influencias foráneas.

¹⁶ Waterston Albert, Planificación del Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1979, Pag. 105.

Algunas naciones que han considerado inconveniente o prematuro planear por más de un período a corto plazo han optado por realizar planes de dos años en vez de cada año.

"Los planes anuales y bienales proporcionan a algunos países al principio de sus experiencias planeadoras o en los períodos de emergencia o de incertidumbre una oportunidad para planear, que de otra manera no hubieran tenido. Pero tales planes a corto plazo solo pueden desempeñar un papel limitado en el influir del desarrollo, dado que no proveen oportunidades adecuadas para examinar las alternativas, o movilizar los recursos, y porque no pueden ser usados eficientemente para producir cambios estructurales básicos. El valor principal de estos planes radica en las posibilidades que ofrecen para racionalizar los programas y la producción existente y para establecer las condiciones favorables de un desarrollo posterior. Dadas las limitaciones de los planes a corto plazo, muchas naciones prefieren usar planes a mediano plazo."¹⁷

II. IV. PLANEACIÓN A MEDIANO PLAZO

Las exigencias políticas generalmente dictan la extensión del período de los planes a mediano plazo. El período que abarca un plan quinquenal conviene en la India porque coincide con el período del poder de los gobiernos central y estatales, siendo la misma manera por la cual a México le conviene el plan sexenal de desarrollo.

¹⁷ Ídem, Pág. 121.

Cuando los países planean con apego a convenios internacionales la duración de éstos será regida por consideraciones regionales en lugar de nacionales.

Así por ejemplo podemos hablar de los países europeos occidentales los cuales durante la época del plan Marshall realizaban planes por un período de cuatro años.

De lo anterior resulta que el período de planeación ideal no está definido, ya que cada nación debe elegir el período más adecuado, debido a que las circunstancias específicas de cada país pueden producir variaciones en la duración de los planes.

II.V. PLANEACIÓN A LARGO PLAZO

"En tanto que las proyecciones por sectores pueden ser útiles para complementar los planes de mediano plazo en las etapas tempranas del desarrollo, son demasiado limitados para tal efecto a la mayor parte de los objetivos básicos de la planeación, como es el de lograr el crecimiento sostenido por si mismo; eliminar las desigualdades regionales o hacer cambios fundamentales en la relación entre la contribución de la agricultura y la industria a la producción nacional."¹⁸

¹⁸ Ídem. Pag. 128.

Lo anterior sigue cambios básicos que no pueden ser contenidos en una proyección sectorial, ya que se necesita una perspectiva en el sentido general de la planeación.

II.VI. SISTEMA DE PLANEACIÓN CENTRALIZADA

Esta economía resulta como una crítica a la economía de mercado, sobre todo en cuanto a la existencia de desempleo, de crisis económicas, políticas y sociales que conllevan al despilfarro de recursos.

En las economías centralmente planeadas o socialistas los medios de producción son propiedad del estado, y las decisiones más importantes las toma la agencia de planeación o poder central.

Para que se diera lo anterior se tuvo que desarrollar un proceso de nacionalización de los medios de producción. Dentro de esta corriente socialista que existió se puede decir que hubo economías totalmente centralizadas o autoritarias, así como un socialismo de mercado. De cualquier forma las economías planeadas tienden a acumular el poder económico en manos del estado, el cual va a regir el funcionamiento de la economía.

El sistema de planeación central funciona en base a tres puntos.

- El papel del poder central.
- El funcionamiento de las empresas.
- El crecimiento de la burocracia.

El papel del poder central.- La agencia de planeación central va a distribuir las tareas del plan, los medios de producción, materiales y financieros, determinando las directrices para el funcionamiento de las empresas.

El centro de planeación central va a determinar qué y cómo producir, en base a los objetivos del Plan de Desarrollo.

La agencia planeadora envía a las fábricas un conjunto de planes con el objeto de que se apeguen al desarrollo programado; los directivos de las plantas pueden externar sus críticas al plan pudiéndosele hacer las correcciones pertinentes.

El funcionamiento de las empresas.- Las empresas basan su actuación en la realización del plan concretado.

Durante los primeros años de funcionamiento de las economías planeadas, los objetivos que a las empresas estatales se les determinaban eran de cantidad, posteriormente el objetivo se estableció en base al valor de la producción, interesándose las empresas a producir bienes y servicios de alto valor.

"Bajo el sistema de planeación central, una empresa no puede entrar en quiebra. Todas las empresas son socialmente útiles, aunque algunas sean deficitarias."¹⁹

El crecimiento de la burocracia.- Para poder tener un control como el que se requiere en todas las empresas estatales, es necesario tener un gran aparato administrativo, con el problema de que al crecer el sistema productivo, crece de igual forma el aparato burocrático.

Con el fenómeno de la Perestroika, que se dio a finales de la década de los ochenta en el territorio de lo que fue la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, se pusieron de manifiesto los elementos negativos del sistema de planeación centralizada, como son el hecho de que la agencia de planeación creó estructuras estatales de carácter monopolítico y oligopolítico, con intereses que en ocasiones iban en contra de lo que el propio plan determinaba, convirtiendo el proceso de asignación de recursos en una lucha de intereses entre la institución planeadora, los ministerios y los empresarios, dándose en la realidad relaciones entre las empresas y entre éstas y la institución planeadora que crearon mercados negros, corrupción e indisciplina financiera.

Asimismo, la falta de competencia entre las empresas, daba como resultado la falta de incentivos para innovaciones y mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios producidos.

¹⁹ Mochón Francisco, Economía, Teoría y Política, Editorial Mc. Graw Hill, Madrid España, 1990, Pag. 743.

II.VII. SISTEMA DE PLANEACIÓN INDUCIDA.

Consiste en el aliento y la protección de la actividad económica del sector privado, dentro de un marco en el que contribuya también el desarrollo económico nacional, es decir, "que las leyes respectivas deben tener en cuenta al establecer las condiciones de funcionamiento del sector privado, los fines generales que el estado se propone para alcanzar el desarrollo nacional"²⁰. La planeación inducida es referida en el párrafo tercero del artículo veinticinco de la Constitución Política.

II.VIII. SISTEMA DE PLANEACIÓN LIBRE.

Esta planeación puede ser explicada en términos muy simples; consiste en que los diferentes sectores de la sociedad pueden participar directamente en la planeación del desarrollo nacional, adecuando sus patrones de actuación a lo establecido por la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo, así como de los diferentes programas que de él emanan.

²⁰ Andrade Sánchez Eduardo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M., México, 1985, Pag. 65.

II.IX. SISTEMA DE PLANEACIÓN CONCERTADA O CONTRACTUAL

Consiste en que el Ejecutivo Federal, a través de sí o de sus dependencias va a concertar la realización de las diferentes acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los diferentes programas que de él emanan, con las representaciones de los grupos sociales o directamente con los particulares interesados; ésto se va a realizar por medio de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes, mismos que se van a considerar de derecho público. Este tipo de planeación es aludida en el artículo 25 párrafo quinto y 26 párrafo tercero de nuestra Constitución Política.

II.X. SISTEMA DE PLANEACIÓN OBLIGATORIA.

Este tipo de planeación está contenido en el artículo 26 párrafo segundo de la Constitución Política, de los Estados Unidos Mexicanos, e indica que los programas de las entidades de la Administración Pública Federal, es decir, los programas realizados por las Secretarías encargadas de atender las funciones encomendadas al gobierno, deben estar sujetos al Plan Nacional de Desarrollo, y a los programas que de él emanan, con el objeto de lograr un desarrollo nacional equilibrado y sustentado con todos los sectores de la población y en especial con los órganos de la Administración Pública.

II.XI. SISTEMA DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA DEL DESARROLLO.

La planeación democrática del desarrollo, es el único sistema que se ha implementado en México, como una solución para el desarrollo claro y sustentable. Este sistema nació como resultado de las tesis del programa de gobierno del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, para el periodo 1982-1988.

A través de este sistema, se busca tener un instrumento político que sirva para la transformación de la vida nacional, con el objeto de que la realidad social siga un comportamiento ordenado y racional a través de estrategias de desarrollo, organización y orientación de la Administración Pública Federal, estableciendo soluciones nuevas ante las diferentes crisis del desarrollo que se han presentado, buscando la prestación eficiente de los bienes y servicios que el propio estado suministra.

Este sistema manejará la reordenación de las instituciones propias del estado, en la dinámica que requiere el desarrollo de la sociedad, a partir de un esquema diferente, cuya coherencia consolide el desarrollo nacional, garantizando la oportunidad que el sistema de economía mixta pretende dar a la población en general.

El sistema nacional de planeación democrática, instrumentó un proceso de diálogo social, con el objeto de recabar los planteamientos y

aspiraciones de la comunidad, los cuales se vierten y cristalizan en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas que de él emanan, mismos que son los instrumentos sexenales en los cuales se plantean las diferentes políticas a seguir por el titular del ejecutivo, en el ejercicio de su mandato, mismo que va a responder a la voluntad y política de enfrentar los diferentes retos que el desarrollo nacional plantea.

Los principios básicos de la planeación democrática son:

- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- Abatir las crisis económicas y sociales que periódicamente ha afrontado el país.
- La recuperación de la capacidad de crecimiento.
- Adecuar las acciones de gobierno, con los cambios que la sociedad requiere en base al desarrollo de la misma.

CAPÍTULO NÚMERO TRES.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS SISTEMAS DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

II. I. ANTECEDENTES MUNDIALES.

En tiempos muy remotos, la construcción de las redes de caminos, la preparación de los terrenos agrícolas y otras actividades, formaban parte importante en la planificación del desarrollo de civilizaciones como el caso de la Mesopotámica, Babilónica, Egipcia, India y China, inclusive también en las civilizaciones prehispánicas, asentadas en lo que hoy es México, Centro y Sudamérica.

En épocas más modernas, los planes de desarrollo se dieron en las colonias y en otro tipo de dependencias y territorios, como es el caso del plan de inversión pública para ferrocarriles y minas del Congo Belga, introducido por el gobierno Belga en 1906, el cual fue robustecido por el programa de obras públicas aplicado en año de 1920.

"Lo que parece haber sido el primer bosquejo de un plan nacional de desarrollo integrado en los tiempos modernos, fue presentado por el gobernador inglés de La Costa de Oro, hoy Ghana, en 1919, abarcando un período de diez años".²¹

²¹ Waterston Albert, Planificación del Desarrollo. Fondo de Cultura Económica. México, 1979, Pag. 36.

El único país que había adoptado un sistema planificador sistemático del desarrollo antes de la segunda guerra mundial, fue la Unión Soviética, por medio de la adopción del primer plan quinquenal, en el año de 1929.

Abundando más acerca de la planeación del desarrollo, en lo que fué la Unión Soviética, en 1928 se creó el Consejo Superior de Economía Nacional, el cual estuvo encargado de realizar los estudios e investigación de las diferentes fuerzas productivas rusas, así como el análisis de su potencialidad en recursos naturales a través de la conformación de comisiones técnicas, con el objeto de elaborar de la manera más pronta un plan de reorganización industrial y del desarrollo económico en Rusia.

En 1920, Lenin, concibió la necesidad de transformar la previsión, en programas, por lo cual se creó el primer plan de estado, denominado Plan Único de la Economía para el próximo período (IX Congreso del Partido Comunista 1920), este plan se concibió para un período de quince años, representando para su época, un progreso acentuado sobre trabajos anteriores; ya en el año de 1923, se estudiaban proyectos para realizar planes quinquenales para la metalurgia y los transportes en particular.

La planificación económica, acentuó la tendencia de la Unión Soviética, de trabajar para el futuro, por esa razón la escuela soviética consideró por demás eficaz la planeación, cuanto mayor sea el número de años que abarque, de ahí que haya afirmado Lenin "resulta imposible trabajar sin

un plan que abarque un largo período y que dé por resultado un éxito seguro".²²

Un país que quedó asombrado con los resultados de la planeación del desarrollo de la Unión Soviética, fué la India, la cual en el año de 1933 preparó un plan de diez años, con el objeto de duplicar el ingreso nacional de la India, en 1938 se creó un comité de planeación nacional, debido al éxito obtenido con dicho plan, llegada la segunda guerra mundial, se impidió la programación y ejecución de los planes del desarrollo, sin embargo, con la subdivisión del país en 1947 se dió una nueva expectativa en la planificación del desarrollo nacional Indio.

El mismo caso sucedió con las Filipinas, al discutirse las implicaciones económicas que resultarían de su independencia; en 1934 la Asociación Económica Filipina emitió un informe con el objeto de que se diera un desarrollo nacional planificado de la agricultura, la pesca, la industria y los recursos minerales, así como en el transporte y en el comercio; en 1935 como consecuencia del protectorado, se creó el Consejo Económico Nacional, el cual estaría encargado de realizar los planes de desarrollo. La actividad planificadora en las Filipinas, se intensifica durante la segunda mitad de los años treinta, sin embargo, el inicio de la segunda guerra mundial, truncó los intentos de llevar a cabo a la realidad la planificación del desarrollo.

²² Romeuf Jean, Diccionario de Ciencias Económicas, Editorial Labor, S.A., Madrid España, 1956, Pag. 728.

La guerra interfirió en el crecimiento de la planificación del desarrollo casi en todas las partes del planeta, con excepción del Caribe, debido a que Puerto Rico mediante su gobernador, designado por los Estados Unidos de América, defendió el desarrollo planificado con el objeto de que se redujera la desocupación en dicho país, a través del aumento de empleos y de la producción, siendo así Puerto Rico, el país que siguió su política de planeación del desarrollo, durante el período de la guerra mundial.

Una vez terminada la segunda guerra mundial, se dio un nuevo ánimo a las naciones para planificar el desarrollo nacional, siendo el primer caso que se dio, el de Francia, la cual trató de atacar sus problemas de reconstrucción y desarrollo a través de un plan de varios años.

Con el Plan Marshall, que se implementó en Europa en 1948, se incrementó el número de países europeos que planificaban su desarrollo. A través de este plan, se conminaba a las naciones a desarrollar planes integrales de cuatro años, así como de duración anual, los cuales comprendieron sus recursos y la utilización de estos mismos, convirtiéndose en la base de la política y la acción del gobierno; durante la vigencia del Plan Marshall, Estados Unidos de América intervendría de manera directa en la formulación de los planes de desarrollo; una vez que terminó la vigencia del Plan Marshall, algunos de los países que en él intervinieron, continuaron con sus actividades de planeación, Francia, mediante sus siguientes planes de cuatro años, trató de influir en el ritmo de la inversión, con el objeto de una alta tasa de expansión económica, en tanto que Holanda por medio de planes anuales trató de conservar la estabilidad monetaria y de su balanza de pagos. El caso de los países de

la entonces Europa Oriental, los cuales habían quedado bajo la influencia Rusa, planificaron su desarrollo en base al modelo soviético, con el objeto de expandir sus economías.

En el caso de Asia; fue un detonante la realización del Plan Colombo, creado para el desarrollo económico cooperativo en el sur y sudeste de Asia; en 1950 los países que eran miembros como Ceylán, la India, Pakistán, Malaya, Singapur, Borneo del Norte y Sarawak, crearon planes de desarrollo por un término de seis años, con el objeto de reproducir el plan Colombo. A la fecha, todas las naciones asiáticas han realizado diferentes planes de desarrollo.

La planeación del desarrollo, también se ha dado en diferentes naciones industrializadas, como es el caso del Reino Unido, por medio de la Junta de Planificación Económica de 1947, la cual estaba integrada por industriales y trabajadores sindicalizados; esta junta se dió como consecuencia del éxito obtenido por Francia. En 1964 se estableció un Ministerio de Asuntos Económicos el cual ha venido trabajando en los planes quinquenales, creando los instrumentos planificadores para Irlanda del Norte y seis regiones inglesas.

Asimismo, en el caso de Italia y Bélgica, se utiliza el sistema de planificación del desarrollo nacional de Francia. Holanda en la actualidad trabaja con planes quinquenales, Noruega tiene un sistema de presupuestos nacionales de cuatro años, Portugal comenzó a planificar su desarrollo nacional en 1952, Irlanda en 1956, Chipre, Finlandia, Grecia, Islandia, Malta, Irlanda del Norte, Turquía y España en los años sesenta,

Finlandia publicó por primera vez su plan para 1960-1970, Japón aprobó su primer plan quinquenal del desarrollo en 1955 y Canadá constituyó un Consejo Económico tendiente a proyectar tasas de crecimiento reflejadas en ingresos y producción.

Los Estados Unidos de América durante una década, la cual inició en 1933, tuvo una Junta de Planificación Nacional, a la cual se le llamó posteriormente Junta de Planificación de Recursos Nacionales, con el objeto de lograr la planificación nacional regional y sectorial del país; sin embargo en 1943 quedó abolida por decisión del Congreso, y a la fecha no hay ningún instrumento de planeación del desarrollo nacional en este país.

La planificación del desarrollo abarca casi todo el mundo, incluyendo a las naciones más avanzadas, es por ello que "la creencia general de los países en desarrollo es que la planificación nacional ha contribuido grandemente a la prosperidad de Europa. Esta creencia está respaldada por el crecimiento que se ha dado respecto de la planificación dentro del Mercado Común Europeo y para la adopción de la planificación del desarrollo por casi todos los países europeos."²¹

²¹ Waterston Albert, Planificación del Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1979, Pag. 49.

III.II. ANTECEDENTES EN MÉXICO

La intención de parte del Poder Legislativo, de crear un proyecto de desarrollo nacional, se plasmó en la adición hecha al plan de Guadalupe, el 12 de diciembre de 1914, donde en su artículo segundo, se facultó al titular del Ejecutivo a expedir las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país.

Con tal disposición, fue promulgada la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, así como la convocatoria del Ejecutivo Federal al Congreso Constituyente del 19 de septiembre de 1916, a través de la cual se reorganizó y reestructuró al Estado Mexicano.

Es conveniente aclarar que a pesar de que el constituyente de 1917 trató de conservar el espíritu liberal de la constitución de 1857, también lo es, que nació la convicción democrática de otorgar al Poder Legislativo la facultad de pronunciarse sobre la esencia y los principios de un proyecto nacional de desarrollo, asimismo, estableció los principios jurídicos para integrar la convivencia de la sociedad mexicana en un ordenamiento justo y equitativo que protegiera los derechos de los grupos económicamente débiles, al regular y fomentar las actividades económicas.

Es por ello, que a través de los artículos 27 y 123 constitucionales, se les otorga a las autoridades políticas, facultades que tienden a

establecer un equilibrio en la distribución de la riqueza nacional, ya sea mediante la función social de la propiedad o a la reivindicación de los derechos de explotación de los recursos naturales para la nación, así como confiriendo a los obreros, la retribución justa que les corresponde como tales.

El artículo 25 indica la función estatal rectora, la cual determinará el desarrollo integral del país.

El artículo 26 indica que la política económica federal, debe articularse al sistema de planeación democrática, la cual va a redundar en un crecimiento económico permanente, rebosamiento de la soberanía y democratización social y económica del país.

"Siendo México un país que se rige mediante la economía de mercado, lógico fue que se diera el nacimiento del artículo 28 constitucional, mediante el cual se prohíbe la existencia de monopolios y todo tipo de concentración y acaparamiento de artículos de consumo básico que incida en el alza de precios, salvo los monopolios que el Estado puede poseer en atención al tipo de actividad de que se trate"²⁴.

Asimismo, a través del artículo 28 constitucional, se crea la Banca Central, siendo la institución mas notable en la creación de medidas para la intervención pública de la circulación monetaria, centralizándose la

²⁴ Villagordón Lozano José Manuel, Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Editorial Porrúa, México, 1981, Pag. 17.

emisión de billetes y el manejo del crédito, siendo su objeto una relación estrecha con el financiamiento del desarrollo.

Otro artículo constitucional relacionado con el tema que nos ocupa, es el 131, en el que se advierte un interés de carácter fiscal de parte del Poder Ejecutivo Federal, respecto al tránsito de mercancías dentro o fuera del territorio nacional.

Los artículos constitucionales antes señalados, son la base que el Constituyente de 1917 estableció para fincar el desarrollo económico del país, así como para garantizar a la sociedad, la distribución equitativa de la riqueza nacional, la justicia social y la responsabilidad pública para proporcionarla.

Cabe mencionar también, las facultades que otorga la presente Constitución al Poder Legislativo, para aprobar el presupuesto público, así como para legislar en materia de hidrocarburos, minería, comercio, etc.

Una vez promulgada la Constitución de 1917, el titular del Ejecutivo, mediante facultades extraordinarias concedidas por el Congreso de la Unión, creó el Consejo Nacional Económico a través de la Ley del 15 de junio de 1928 y la Ley sobre Planeación General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1930.

"El Consejo Nacional Económico, constituido con la intención de contar con un órgano técnico consultivo, facultado para realizar investigaciones

en asuntos de carácter económico y social, puede considerarse como un órgano que puso en práctica una estructura administrativa para encauzar por la vía del derecho, las intervenciones públicas en la economía.

Con carácter autónomo, dicho Consejo actuaba como consultor forzoso de las secretarías de estado y departamentos administrativos, en los proyectos o estudios de carácter legislativo o reglamentario, que lo relacionasen con la materia; estaba facultado para resolver las consultas que al efecto le formularan los Poderes Legislativos y Ejecutivos de los Estados, o los Ayuntamientos y presentar las iniciativas correspondientes para regular las condiciones económicas, sociales y financieras del país.

Participaban en la estructura del consejo las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, relacionados con la evolución socioeconómica y los representantes del comercio, de la industria y de las organizaciones obreras."²⁵

La Ley sobre Planeación General de la República, determinó el proceso de planeación en el país, determinando la necesidad de coordinar las actividades de diversas dependencias gubernamentales para permitir el desarrollo general del país, a este efecto, se creó el Plano Nacional de Gobierno, en el cual se realizó una división del territorio nacional en función de zonas, las cuales estarían compuestas por entidades con características comunes, para este fin se crearon las Comisiones Nacional de Planeación y del Programa.

²⁵ Idem, Pág. 21.

Es conveniente, por el hecho de ser la primera ley en materia de planeación que se expidió en la historia de México, el hacer un breve análisis de la misma :

Fue publicada el 12 de julio de 1930, siendo Presidente de la República, Secretario de Gobernación y Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas los señores, Pascual Ortiz Rubio, Carlos Riva Palacio y Juan Andreu Almazán respectivamente; dicha ley constaba de cinco capítulos, diecinueve artículos y un transitorio.

Indicaba que la planeación del país tenía por objeto encauzar y coordinar las actividades de las diferentes dependencias del gobierno, con el objeto de conseguir el desarrollo material y constructivo del país. Para lograr dicho objetivo, se procedería a la formación de un Plano Nacional de México, con sus respectivas especificaciones complementarias; en dicho plano se expresaría la topografía, el clima, la población, historia, tradición, así como la vida funcional de la sociedad y la economía, con el objeto de lograr el desarrollo armónico del país.

El Plano Nacional de México, abarcaría los estudios y aspectos siguientes:

- La división territorial nacional en zonas, clasificándolas de acuerdo con sus distintas características, sus funciones propias y según los diferentes usos a que se destinen.

- La planeación y zonificación urbana y regional y la formación de los planos reguladores del Distrito Federal y territorios federales.
- El plan de organización para lograr el control del sistema hidrográfico del Valle de México.
- La determinación de la red de todas las vías de comunicación y de transporte.
- La ubicación adecuada y caracteres generales que deberán satisfacer los aeródromos.
- La ubicación adecuada y caracteres generales que deberán satisfacer los puertos fluviales y marítimos.
- El programa anual de aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal y de las tierras que abarquen los proyectos de riego ejecutados por la federación.
- La regulación de las obras de drenaje y saneamiento del Distrito Federal y territorios federales.
- Los lineamientos del programa de reforestación, así como de reservas forestales y parques nacionales en toda la república.
- La clasificación y ubicación adecuada de los edificios federales en toda la república.

Para el efecto de la realización del Plano Nacional de México, se estableció la Comisión Nacional de Planeación, con el carácter de cuerpo consultivo de la Comisión del Programa, misma que estaba integrada de la siguiente manera :

- Por un representante técnico de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, del Departamento del Distrito Federal y de los

territorios federales, mismos que deberían ser distintos a los que llegaren a formar parte de la Comisión del programa.

- Por cinco representantes de la Comisión Permanente del Congreso Nacional de Planeación.

- Por un representante de la Universidad Nacional Autónoma de México.

- Por un representante técnico de cada una de las siguientes instituciones:

- Academia Nacional de Historia y Geografía.

- Asociación de Ingenieros y Arquitectos.

- Asociación Médica Mexicana.

- Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana.

- Barra de Abogados.

- Centro Nacional de Ingenieros.

- Comisión Nacional Bancaria.

- Comisión Nacional de Turismo.

- Confederación de Cámaras Agrícolas.

- Confederación de Cámaras de Comercio.

- Confederación de Cámaras Industriales.

- Sociedad de Arquitectos Mexicanos.

- Sociedad Científica "Antonio Alzate".

- Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística.

- Unión de Propietarios de Casas y,

por un representante técnico de cada una de las instituciones que por unanimidad de votos de la Comisión Nacional de Planeación, sean admitidos para formar parte de ésta.

La Comisión del Programa dependía en presupuesto, de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas la cual realizaría los estudios, planos y programas que la propia ley determinara, se integraría por personal de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y por un representante técnico de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Departamento del Distrito Federal y de los Territorios de la Federación; estaría presidida por el Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas. La Comisión del Programa, tenía las siguientes obligaciones y facultades para la realización del Plano :

- Promover y dirigir la ejecución de los levantamientos topográficos y fototopográficos que sean necesarios.
- Formular el Programa General para completar la formación de las cartas geográficas, meteorológicas, climáticas y geológicas de la nación.
- Hacer el programa para la formación de los planos catastrales del país.
- Estudiar y determinar los caracteres generales de la casa habitación mexicana, en especial la de la clase trabajadora, industrial y campesina del país.
- Formar la Enciclopedia Cívica Nacional.
- Formar un Museo Plástico que dé a conocer monumentos, bellezas naturales y proyectos para el mejoramiento material del país.
- Divulgar ampliamente los trabajos que se ejecuten.
- Tener el carácter de Cuerpo Consultivo respecto a Estados y Municipios, formando sus respectivos planos y reglamentos.
- Fomentar la creación de Comisiones Locales de Planeación.
- Vigilar el cumplimiento exacto de la ley.

El titular del Ejecutivo tendría las facultades de resolver las diferencias que surgieran entre las diversas dependencias del mismo, respecto a la formación y ejecución del Plano; fijar con los interesados los procedimientos legales respecto a las compensaciones que debían pagar los propietarios beneficiados por cualquier obra que se realizara por la aplicación de la ley, así como las indemnizaciones que les correspondía a los afectados por expropiaciones realizadas al amparo de la ley.

El Ejecutivo debería expedir el reglamento respectivo, en base a los estudios parciales que se terminen.

Esta ley no tuvo ni la trascendencia ni la aplicación esperada, sin embargo no fue abrogada, sino hasta que se publicó la Ley de Planeación vigente, la cual en su artículo tercero transitorio expresamente señala la abrogación de dicha ley; cabe señalar que el titular del Ejecutivo nunca la reglamentó.

Otro aspecto legal que hay que resaltar, es la iniciativa de Ley Federal de Planeación del 19 de septiembre de 1963, en la cual se pretendía convertir en permanente, el proceso de planeación, a ese efecto, se tenía previsto coordinar mecanismos para reunir los esfuerzos de las entidades federativas, uniéndolos a las metas nacionales, se establecerían disposiciones para facilitar la consecución de las metas de justicia social, creándose las Comisiones Nacional de Planeación y Sectoriales y las Subcomisiones de Financiamiento y Coordinación Regional.

En dicho proyecto se formaron normas de revisión y aprobación del plan, las cuales eran competencia del Ejecutivo Federal, que tendían a ejercer control para la realización del plan, y las encaminadas a determinar un procedimiento de concertación de acciones entre la administración pública y los sectores privado y social.

Respecto a los antecedentes que se relacionan con la estructura administrativa del Gobierno Federal, no se pueden omitir los planes sexenales de los periodos 1934-1940 y 1941-1946, ya que constituyeron lineamientos para adoptar o seguir una política económica y social.

El plan sexenal 1934-1940, fue elaborado por el entonces Partido Nacional Revolucionario y en él se intentó reestructurar a la Administración Pública con el fin de llevar a cabo de una manera más cabal, la Reforma Agraria, obteniendo por ello un mejoramiento social y económico de la clase campesina. Se pugó por nacionalizar los recursos naturales, así como tener especial interés en las regiones mineras productivas y en la reestructuración del orden jurídico. En cuanto a la política monetaria y de crédito, el Banco de México reforzaría su independencia, incrementando sus reservas de oro para la consecución de las metas establecidas por el Comité Asesor Especial, el cual tenía el carácter de órgano consultor.

Respecto al segundo plan sexenal, éste fue elaborado para que tuviera vigencia en el período presidencial del General Manuel Ávila Camacho; se trataba de coordinar a las diferentes dependencias' oficiales para organizar progresiva y sistemáticamente la transformación revolucionaria,

se intentó seguir con el reparto agrario de una manera más expedita, así como modernizar las vías de comunicación.

Para el período de 1953 a 1958, en el año de 1954 se creó la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, en la cual se dió una reorganización gubernamental en la que se integraría una estructura de planeación para el desarrollo; a ese efecto se creó la Secretaría de la Presidencia, la cual reunió las funciones de la Comisión de Inversiones y ésta, a su vez, se transformó en la Dirección de Inversiones Públicas. Como unidades administrativas fueron creadas las direcciones de planeación adscritas a cada Secretaría de Estado.

La Secretaría de la Presidencia, recabó los datos y elaboró el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como la elaboración de los programas especiales que determinara el ejecutivo.

Así pues, la Secretaría de la Presidencia, se creó como el órgano político ejecutivo que colaboraría con el Presidente de la República en las tareas de planeación y coordinación del desarrollo social y económico.

Y no fue sino hasta el período presidencial del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, en el cual se realizaron una serie de reformas a la Constitución Política, las cuales fijaron los principios normativos de la Rectoría Económica del Estado, reformándose y adicionándose para la consecución de estos fines, los artículos 25, 26, 27 y 28, de la propia Constitución, reformas que se publicaron en el Diario Oficial de la

Federación el 3 de febrero de 1983. Publicando en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Planeación el 5 de enero de 1983, misma que en la actualidad rige los principios de la planeación del país.

CAPÍTULO NÚMERO CUATRO.

ATRIBUCIONES DEL ESTADO EN MATERIA ECONÓMICA.

IV.I. LA RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO.

Hasta los últimos tiempos se ha realizado una planeación del desarrollo económico de manera sistemática en los diferentes países del mundo, con el objeto de evitar acciones improvisadas, de actividades innecesarias las cuales originaban una aplicación incorrecta de recursos, que en algunos países eran muy limitados, originando por tanto el atraso de las naciones.

Por esta razón la planeación y previsión, son el camino más seguro para que el Estado realice sus funciones de la manera más práctica y conveniente, en el entendido de que en México, el Estado es el supremo regulador de la economía.

Sin embargo el propio Estado, una vez que crea las diferentes entidades de planificación, puede detener el proceso planificador, así como la intervención de los particulares en éste, al darse el fenómeno de la burocratización, pasando por alto la utilidad y eficacia de la propia planificación, olvidando el interés común con el cual debe de gobernarse; esta situación es una grave realidad en nuestro país, que además de

evitar el desarrollo de la planificación nacional, evita el desarrollo de otras muchas áreas de importancia relevante.

"Un correcto sistema de programación integral debe ser no solo un factor de desarrollo económico sino también el mantenedor de un amplio régimen de libertades. El neoliberalismo contemporáneo se sigue mostrando adverso a la acción planificadora del estado, estimando que ese régimen se constituye en oposición a la libertad industrial."²⁶

De las razones arriba descritas, es inobjetable que el Estado, como ejecutor de la economía nacional, debe ser quien determina el método y los medios necesarios para la planificación económica, social y política del país, hecho que se fundamenta en el estudio que se hizo de los diversos artículos constitucionales que tienen carácter económico y planificador, así como por la Ley de Planeación, la cual determina que el eje rector de la planeación nacional será el Estado, a través del titular del ejecutivo federal, con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, el cual se ajustará a lo que determina la propia ley.

La base del régimen económico del Estado Mexicano se señala en el artículo 25 de nuestra Constitución Política, el cual otorga al Estado las facultades de fijar en los preceptos de las normas supremas los principios básicos de la materia económica, por medio de la rectoría del Estado.

²⁶ Serra Rojas Andrés, Derecho Económico, Editorial Porrúa, México, 1987, Pag. 276.

El artículo 25 constitucional indica que al Estado le corresponde la rectoría del desarrollo nacional. Para hacer mas clara la idea anterior, es conveniente analizar los siguientes términos :

El concepto de Estado por su naturaleza implica una complejidad para su análisis, sin embargo se puede partir de la definición mas simple que sobre el existe, la cual indica que es "el complejo organizacional a través del cual se regula la vida colectiva."²⁷ Lo anterior sin embargo suena ambiguo , pues en un sentido mas amplio el Estado se puede definir como la unidad territorial de un país, que contiene una población sujeta a un sistema determinado de dominación jurídicamente organizada, no debe confundirse al Estado como un sinónimo de gobierno, ya que éste solo es la parte que dirige al Estado y que de hecho cambia periódica y sistemáticamente.

El estado concebido en la Constitución es "la estructura organizacional, el complejo normativo y operativo que regula las conductas. Es pues una idea de mayor amplitud que la de gobierno y en la cual subyace, necesariamente, el mecanismo de interrelación entre las fuerzas sociales y la configuración jurídica por la cual se vértebra el propio Estado"²⁸.

De esta manera el estado abarca todos los mecanismos de regulación establecidos jurídicamente.

²⁷ Andrade Sánchez Eduardo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1985, Pag. 61.

²⁸ Idem, Pag. 61.

La rectoría del Estado se debe relacionar con el desarrollo nacional, debido a que lo que se atribuye al Estado es la rectoría del desarrollo nacional.

La Constitución define al desarrollo nacional como el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. El desarrollo nacional además de crecimiento económico, o avance de las ramas de la producción o tecnología, supone el perfeccionamiento de la vida de la colectividad, abarcando esta diferentes actividades nacionales.

De lo anterior se concluye que la rectoría del Estado consiste en la forma de organización social que el propio Estado representa, disponiendo de una supremacía de decisión respecto a los asuntos que en materia de desarrollo nacional existen. De esta manera se afirma el Estado Social de Derecho que se introdujo al promulgar la constitución de 1917.

Para que la rectoría del Estado alcance sus fines, debe de fomentarse el crecimiento económico y el empleo, esto es, que la organización social estatal deberá asumir una posición activa en cuanto a la creación de condiciones que van a generar dicho crecimiento y al mismo tiempo deben de ampliarse las oportunidades de trabajo.

El Estado como rector del desarrollo debe de realizar diversas actividades, entre las cuales se encuentran las de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica.

La planeación implica de manera muy general, el establecer los fines concretos que la colectividad se plantea, así como los medios y etapas fijados para conseguirlos.

La conducción va a suponer la actividad directiva del gobierno, mediante actos de los poderes Legislativo y Ejecutivo, los cuales van a garantizar la aplicación de medidas necesarias con el objeto de que la economía responda a los fines propuestos, abarcando la gestión directa de la diferentes ramas de la economía, de las cuales se encarga el propio Estado.

La coordinación se refiere al sistema de concertación de acciones de los diferentes niveles del Estado: es decir la Federación los estados y los municipios. La rectoría del Estado se va a desenvolver en estas tres instancias.

La orientación se va a producir mediante las actividades inductivas que sin ser de carácter obligatorio, tienden a dirigir la actividad económica de los particulares de manera congruente con los fines que la sociedad marca como de interés general.

El Estado en ejercicio de la rectoría del desarrollo nacional va a regular y fomentar las actividades que demande el interés general, en aras del cúmulo de libertades que otorga la propia constitución.

IV.II. FINALIDADES DE LA RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO.

Dentro de las finalidades consagradas expresamente por la Constitución al Estado para que realice su función rectora se encuentran las siguientes:

- Garantizar que el desarrollo nacional sea integral, buscando el mejoramiento y progreso que la nación busca, abarcando al conjunto de la población. Básicamente se busca que no se otorgue en el proceso de planeación ventajas o privilegios a algún grupo o área específica de la nación.

- Fortalecer la soberanía de la nación, actualizando las medidas que la aseguren, como el aprovechamiento por los propios mexicanos de los recursos nacionales, la preservación de la riqueza generada, el afianzamiento de la cultura nacional, tomar medidas que permitan que las decisiones que afectan al país, se tomen con la menor interferencia externa posible.

- Fortalecer el régimen democrático, por ser este un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. La rectoría económica del Estado, procurará que las determinaciones relativas al desarrollo nacional, se funden en la participación popular, con el objeto de que todos los sectores de la sociedad intervengan en la toma de decisiones y en los beneficios que el desarrollo alcance.

- Conseguir el ejercicio pleno de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Esto quiere decir que debe de quedar garantizada la satisfacción de las diferentes demandas colectivas, fomentando el Estado, de manera primordial, el crecimiento económico y el empleo.

IV.III. ALCANCE QUE DEBE LOGRAR LA PLANEACIÓN NACIONAL EN FUNCIÓN DE LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES QUE AL ESTADO SE LE OTORGAN, COMO ÓRGANO RECTOR DE LA ECONOMÍA.

La planeación va a revertir dos tipos de finalidades, la general y la de carácter específico.

A partir del carácter general de la planeación, podemos entender que reúne una visión integral de los problemas que afectan a un país determinado, plasmándose en una planeación social, económica, agraria, urbana, etc.

Para todos los aspectos de planeación que revistan singular importancia, se requerirá la intervención y control del Estado como ente regulador de éstos.

Es por ello que diferentes investigadores, indican que la planificación será la forma superior de la intervención del Estado en las naciones que no compartan la doctrina económica neoliberal.

Para obtener una visión mas clara respecto del alcance de la planeación, es conveniente citar los estudios que se han realizado respecto del alcance de la planeación, en donde se señalan algunas actividades del organismo de planeación.

"A) Es interesante recordar, cómo en los primeros momentos de la planeación de la entonces Unión Soviética, los estudios se orientaban al balance de la realidad económica y a sus estimaciones generales.

B) En los Estados Unidos de América, la planificación se inicia con planes locales o regionales, que luego se extienden a materias consideradas en su generalidad.

C) Una división del trabajo encaminada a metodizar el conocimiento, determinando las áreas que han de considerarse.

Por ello, debe recordarse la unidad del plan, que de ninguna manera debe ser la yuxtaposición de planes parciales, regionales, municipales o urbanos. El problema plantea la necesaria vinculación que cada grupo de materias tiene, con el propósito general o global del plan.

D) Fijadas las metas o propósitos de un plan, y precisamente derivado de él, pueden señalarse propósitos específicos, prioridades, términos de acción y las diversas modalidades que ellos requieran.

B) La última etapa se refiere a la supervisión y control del programa o plan en su caso.²⁹

Así pues, como indica el propio Doctor Serra Rojas, existiendo en nuestra organización administrativa diferentes Secretarías de Estado y numerosos organismos descentralizados, no sería coherente facultar a un organismo para que ejecute el plan o los programas respectivos, sino que en todo caso el órgano encargado de realizar el Plan Nacional de Desarrollo debe contar con funciones exclusivamente de asesoría, estableciendo y estimulando el avance nacional.

²⁹ Serra Rojas Andrés, Derecho Económico. Editorial Porrúa. México, 1987, Pag. 290.

CAPÍTULO NÚMERO CINCO.

REGLAMENTACIÓN JURÍDICA DE LA PLANEACIÓN.

V.I. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL.

A partir de las investigaciones realizadas al efecto, podemos deducir que la fuente histórica de la cual nacen los aspectos jurídicos de la planeación en México, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Asimismo, se puede indicar que existen cuatro criterios que orientan el estudio que nos ocupa.

a.- Los aspectos jurídicos que surgen de la Revolución Mexicana, y que le dan al sistema económico, un carácter mixto y determinan los principios fundamentales de la democracia;

b.- El intento de establecer en la Constitución Política, los lineamientos expresos del Sistema de Planeación.

c.- La inclusión de experiencias tendientes a instrumentar las normas, sistemas y procedimientos de la planeación, dentro de la propia constitución, así como el diseño y adecuación de las bases para inducir,

concertar y convenir acciones políticas, económicas y de justicia social para la Nación Mexicana.

d.- El nacimiento dentro del mundo de derecho, de la Ley de Planeación del 5 de enero de 1983.

Específicamente, el artículo 26 constitucional, se reformó en el año de 1983 en el sentido que nos indica el maestro Jorge Witker:

"El Estado organizará un sistema nacional de planeación democrática.

La Ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular.

La Ley determinará los órganos responsables del proceso de planeación.

Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente, los programas de la Administración Pública Federal."³⁰

Como ley reglamentaria del artículo antes indicado, fue expedida la Ley de Planeación, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, la cual el propio maestro Witker sintetiza de la siguiente manera:

"Es el señalamiento de los parámetros globales, en los cuales debe enmarcarse legalmente la planificación indicativa (o persuasiva) del

³⁰ Witker V. Jorge, Derecho Económico, Editorial Harla, México, 1984, Pag. 61.

desarrollo integral del país, obligatoria para la Administración Pública, vía convenios de coordinación con las entidades federativas, y concertadas vía contratos o convenios de cumplimiento obligatorio con los particulares y grupos sociales involucrados."¹¹

Asimismo, el contenido que todo Plan Nacional de Desarrollo debe contener, lo resume de la siguiente manera:

"Precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país.

Contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines.

Determinará los instrumentos y designará a los responsables de su ejecución.

Establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional.

Sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social.

¹¹ Idem, Pag. 60.

Regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática."³²

De acuerdo al texto original y en atención a las reformas constitucionales hechas a la Carta Magna, podemos indicar que los artículos que determinan el sistema de planeación, son el 50., 25, 26, 27, 28, 73, 123, y 131, los cuales buscan "ordenar las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellas de regulación y fomento"³³, mismos que enuncian los principios de:

- La libertad de trabajo, profesión o industria.
- Rectoría Económica del Estado.
- Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo.
- Reparto agrario y justicia agraria.
- Prohibición de los monopolios y determinación de actividades exclusivas del Estado.
- Legislación respecto de las funciones arriba señaladas.
- Determinación de principios mínimos de justicia obrera.
- Regulación en materia de comercio exterior a cargo del Ejecutivo Federal con intervención del Congreso de la Unión.

Cabe hacer mención que una de las determinaciones fundamentales de la Constitución vigente, fue el establecer un sistema económico mixto, en el cual se conserven los procedimientos de mercado para permitir que los

³² Ídem, Pag. 61.

³³ Venegas Trejo Francisco, Revista Mexicana de Justicia, Vol. IV, No. 1. Ene-Mzo 1986, México, D.F., Pag. 96.

particulares tengan una verdadera libertad económica vigente y activa, para que de este modo se dé un desarrollo nacional, con un alto sentido de crecimiento y justicia social.

Es por ello que la Rectoría Económica del Estado, no busca la monopolización de la economía, sino que somete a ésta, a su propia dirección, control y administración, para lograr los fines indicados en el párrafo anterior.

... "La Rectoría del Estado no es acumulación de poder en favor del aparato gubernamental, sino agregado de responsabilidades a su cargo; no es una limitación a la libre iniciativa, sino una garantía de seguridad para su desenvolvimiento, a cambio de que contribuya al desarrollo económico nacional."³⁴

Una mayor responsabilidad de los órganos del Estado, un mayor número de atribuciones que debe ejercer el mismo, sin desatender sus otras obligaciones, orden y método evitando gastos innecesarios y duplicidad de funciones, son los resultados de las atribuciones económicas que la Constitución determina para el propio Estado, ya que se orienta la productividad en atención a las necesidades de la planeación, estimulando la participación económica de los diferentes sectores de la población, así como fomentando la creación de nuevos empleos.

Respecto a la planeación nacional, el artículo 25 constitucional vigente, nos indica que "El estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la

³⁴ Diario de los Debates, No. 58, 29 diciembre 1982, Pags. 18-20.

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".³⁵

Esto quiere decir que se le otorga al Estado una amplia competencia, debido a que se le faculta para que realice desde la planeación hasta el fomento de la actividad económica, pasando por todos los pasos previos. Asimismo se le otorga al Estado la facultad de producir toda la riqueza, ya que éste va a orientar, planear y fomentar dentro del cúmulo de libertades que otorga la propia Constitución, fomentando y respetando a la iniciativa privada.

Este artículo tiene como misión garantizar el desarrollo nacional integral para de este modo engrandecer la soberanía nacional y reforzar el régimen democrático existente, mediante los foros de consulta populares, puestos en práctica apenas, para la realización del presente Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, conteniendo un carácter puramente político mas que jurídico "...contiene declaraciones y propósitos mas que normas jurídicas vinculatorias y sobre todo, los fines de la actividad económica que dan lugar a las atribuciones de condición económica constituyen fines absolutos, generales y ambiguos."³⁶

Así pues podemos inferir que mediante la actuación de los grupos sociales dentro del ámbito económico, se crea el "Sector Social de la Producción", del cual habla el propio artículo 25 constitucional, así como el 26 y 28

³⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 1994, Pag. 20.

³⁶ De la Madrid Hurtado Miguel, Estudios de Derecho Constitucional, México, 1980, Pag. 108.

del mismo ordenamiento, siendo además obligación del Estado el fomentar a las empresas de los sectores social y privado de la economía, atendiendo a los principios de interés general y la conservación del medio ambiente, estimulando para tal efecto, el proporcionar los bienes y servicios socialmente necesarios, así como la organización de empresas de trabajadores y la actividad de los ejidos.

Mediante el artículo 26 constitucional, se garantiza la planeación democrática para el desarrollo nacional.

Para la elaboración de la planeación, es indispensable la intervención de los diferentes sectores de la sociedad, con el objeto de que ésta pueda ser eficaz y por ende comprometida con las necesidades populares, esta participación según la Ley de Planeación, tiene que ser a través de "consultas populares", consultas hechas de manera directa a los sectores sociales que requieran la debida atención de determinadas necesidades, para este efecto es también necesario que intervenga el Poder Legislativo, de acuerdo a las atribuciones que la ley reglamentaria indique.

Respecto al fundamento constitucional establecido en el artículo 27, se garantizan medidas tendientes con el objeto de proporcionar una justicia agraria expedita y honesta, contando además el sector del campesinado con asesoría legal, fomento de agroindustrias, empleo y bienestar a sus familias, con el objeto de permitir su incorporación al desarrollo nacional, situación que de no darse, no permitiría al Estado, cumplir con el principio revolucionario de justicia social.

El propio artículo 28, en relación con el 25 párrafo 4o. confiere al Estado, la responsabilidad exclusiva de las áreas estratégicas, las cuales quedarán exclusivamente a cargo del Sector Público, manteniendo siempre el Gobierno Federal, la propiedad y control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Esta exclusividad de administración, se ve reiterada en el artículo 28 párrafo 6o., en el cual indica que "El estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participa por sí o con los sectores social y privado."¹⁷

Por lo que respecta al Congreso de la Unión, a éste el artículo setenta y tres, fracción XXIX D, lo faculta para que expida la leyes que considere pertinentes, para el desarrollo de la planeación nacional, así como las reformas y adiciones de las ya existentes.

V.II. ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Por lo que respecta a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se desprende que prácticamente son cinco los artículos de ésta, los que tienen que ver de un modo directo con el proceso de planeación nacional. El artículo noveno de la propia ley, indica que absolutamente todas las dependencias y entidades de la Administración Pública

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 1994. Pag. 35.

Centralizada y Paraestatal, van a conducir sus actividades de manera programada, en atención a las políticas que para la obtención de los objetivos de la planeación nacional del desarrollo determine el Ejecutivo Federal.

El artículo treinta y uno, en su fracción I, faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo, elaborando con la participación de los diferentes grupos sociales, el Plan Nacional de Desarrollo que corresponda.

En la fracción II se faculta a la propia Secretaría de Hacienda a proyectar y calcular los ingresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal, así como de las entidades paraestatales, en base a las necesidades del gasto público federal, mediante la utilización razonable del crédito público, garantizando la seguridad financiera de la Administración Pública Federal, lo anterior se robustece en la fracción III del propio artículo 31 en la cual se faculta a la misma Secretaría para estudiar y formular proyectos de leyes y disposiciones fiscales, así como de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal. Todos éstos son utilizados dentro del sistema de planeación democrática como instrumentos operativos de corto plazo.

El artículo treinta y dos de la ley que se analiza en su fracción I, faculta a la Secretaría de Desarrollo Social, para que fomenta, conduzca y evalúe la política general de desarrollo social, en busca del combate efectivo de la pobreza, los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y

la vivienda, además se le faculta para que coordine y proyecte la participación de los gobiernos estatales y municipales en la planeación regional.

La Secretaría de Desarrollo Social, deberá elaborar los programas regionales especiales que señale el Ejecutivo Federal en base a los presupuestos que al efecto formulen las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal, los gobiernos locales y municipales, autorizando acciones en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se le faculta también para coordinar, concertar y ejecutar programas especiales, con el objeto de atender a los sectores más desprotegidos, y en especial a los grupos indígenas, a los pobladores de zonas áridas y rurales, con el objeto de elevar en la medida de lo posible el nivel de vida que tienen.

La fracción quinta del artículo treinta y siete obliga a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a vigilar que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan las disposiciones en materia de planeación general.

Por último el artículo cincuenta indica que para que las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales tengan un principio de congruencia global, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Contraloría y Desarrollo Administrativo, con base en las leyes, determinarán la forma y términos de poner en práctica aquellas, sin

perjuicio de las atribuciones que a las entidades coordinadoras de sector les corresponde.

V.III. ANÁLISIS DE LA LEY DE PLANEACIÓN.

V.III.I SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

El sistema de planeación que se aplica en un país determinado, debe tener una estrecha relación con las estructuras jurídicas, políticas y administrativas del propio país, es por esta razón que en México no se puede concebir la idea de la existencia de un sistema de planeación autoritario y centralizado, sino que debe de responder al principio democrático y federal que impone la propia Constitución Política.

Asimismo, esta planeación democrática "parte de las características del sistema de economía mixta del país, para proponer esquemas de trabajo donde se articulen los esfuerzos del sector público con los de los sectores social y privado, orientados a la consecución de los objetivos y prioridades del desarrollo nacional, bajo la rectoría del Estado."¹⁸

La planeación democrática con apego al respeto y a la libertad de decisión de los diferentes sectores de la sociedad, propone un esquema de instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas de Desarrollo, distinguiendo tareas específicas para el sector privado,

¹⁸ Secretaría de Programación y Presupuesto, Sistema Nacional de Planeación Democrática, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1982, Pag. 9.

social y público, fortaleciendo la iniciativa de cada participante dentro de un solo marco para decidir los medios y formas de desarrollar lo previamente planeado.

De acuerdo a la Ley de Planeación, la planeación democrática atiende a los siguientes principios :

- El fortalecer la soberanía, la independencia y autodeterminación en lo político, lo económico y lo cultural.

- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece, así como la consolidación de la democracia, vista como un sistema de vida, entendido como el constante mejoramiento de los niveles de vida a través de los aspectos económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades de gobierno.

- La igualdad de derechos, atención de las necesidades mas evidentes de la población, así como el mejoramiento de los aspectos de la calidad de vida, con el objeto de lograr una sociedad mas igualitaria.

- El respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos consagrados en la Constitución Política.

- El fortalecimiento del Pacto Federal y del Municipio Libre, con el objeto de lograr un desarrollo equilibrado del país tendiendo a la descentralización de la vida nacional.

- El equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo dentro de un campo de estabilidad económica y social.

Para poder lograr los propósitos arriba señalados el Sistema Nacional de Planeación Democrática propone la realización de las siguientes funciones:

- La instauración de un Plan Nacional de Desarrollo dentro de un esquema multidimensional y no solo con base en actividades gubernamentales.

- La participación de la sociedad en todos sus niveles y etapas.

En la etapa de instrumentación a través de la Consulta Popular.

En la etapa de instrumentación por medio de la concertación con los diferentes sectores sociales.

Por ello uno de los objetivos mas destacados en la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática es el fortalecimiento de la participación de la sociedad en la planeación nacional del desarrollo.

- Se debe concebir y ubicar dentro del Sistema Nacional de Planeación los presupuestos, controles, y evaluaciones de las dependencias y personas encargadas de estas actividades dentro del gobierno federal, con el objeto de adecuar las acciones con la realidad económica del país,

asimismo con el objeto de informar al poder legislativo y a la nación del avance de la administración pública, la cuenta pública y el informe de gobierno, se someten a éstas a nuevas funciones e interrelaciones dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

- La planeación que se pretende es la que se lleva a cabo dentro de los tres niveles de gobierno, con el fin de lograr la descentralización de la vida nacional.

- La vinculación de criterios de asignación territorial, de gasto público federal con las necesidades y políticas de los gobiernos estatales y municipales, con el fortalecimiento de la dimensión regional del plan que ello implica.

La jerarquización de los documentos de la planeación debido al principio de que un solo documento tendrá la categoría de plan, con el objeto de asegurar la congruencia en la acción de los diferentes componentes del Sistema Nacional de Planeación.

"Desde el punto de vista de las etapas de la planeación, debe darse prioridad, en un primer momento, al fortalecimiento de las tareas de la instrumentación. Es menester hacer esfuerzos especiales para vincular los contenidos del plan con el manejo de las políticas e instrumentos de corto plazo, particularmente en dos aspectos: el ejercicio del presupuesto y la organización y operación de la Administración Pública Federal. Ello significa marchar hacia una mejor articulación entre los diferentes sectores de la Administración Pública Federal y de las

relaciones entre el Gobierno Federal y los estatales, en función de los requerimientos de la planeación."³⁹

Fomentar la sectorización de la Administración Pública Federal con el objeto de lograr claridad sobre los objetivos y metas a lograr, con el fin de obtener en su ámbito de competencia las mejores medidas y formas para el logro de lo planeado. Se trata de que cada dependencia y entidad funcionen como parte de un Sistema Nacional, determinando prioridades y necesidades.

Para la formulación de los planes y programas se deberá contar con una visión realista de los recursos existentes y de los medios de financiamiento, con el objeto de definir metas y objetivos

V.III.II. PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA PLANEACIÓN.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática busca incorporar los diversos grupos sociales dentro de la planeación nacional, mas allá de la búsqueda del consenso respecto de acciones de gobierno, se pretende enfrentar los retos y demandas que representa el desarrollo de México.

Es por ello que se ha llevado a cabo en el país un proceso de compilación de las bases políticas y sociales de los sistemas gubernamentales, mismo que se ha llevado en dos direcciones :

³⁹ Ídem, Pag. 10.

Respecto a partidos y organizaciones políticas, en función de las cuales cuenta la sociedad con opciones ideológicas distintas y mas amplias.

Respecto a organizaciones de la sociedad civil en diferentes ámbitos productivos y de organización social como son organizaciones sindicales, empresariales, campesinas, profesionales, etcétera.

Asimismo las organizaciones sociales han ampliado en general su campo de actividad a través de medios de participación de la planeación democrática, cuyos problemas no pueden ser enfrentados solo con la acción gubernamental.

Es por ello que el Sistema Nacional de Planeación Democrática, prevé la participación social para la planeación con un mecanismo por medio del cual los diferentes grupos sociales llegarían a un consenso respecto de los objetivos, tareas o actividades comunes y para vigilar su cumplimiento, esto a través de :

Participación por medio de consulta popular para integrar y evaluar planes y programas.

Participación en ejecución de los planes y programas por medio de diferentes mecanismos de concertación o de acuerdos informales que sirvan para que la población organizada contribuya al desarrollo de su comunidad.

Las condiciones económicas, sociales y políticas pretenden se aproveche a las organizaciones y agrupaciones sociales existentes, con el objeto de fortalecer los mecanismos de articulación entre la sociedad civil y el Estado.

Los grupo sociales pueden participar en las distintas etapas y niveles del sistema como :

- Organizaciones de obreros,
- Organizaciones de campesinos,
- Organizaciones de empresarios,
- Organizaciones de profesionales,
- Organizaciones de grupos populares,
- Cooperativas de productores y consumidores,
- Instituciones académicas,
- Instituciones de investigación,
- Universidades y centros de educación superior,
- Miembros de la comunidad en general,
- Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, y
- Otros grupos sociales.

Asimismo la participación social dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática se divide en nivel federal, estatal y municipal y se pretende ordenar las acciones para hacer frente a los distintos problemas, demandas y propuestas de la población, esto a través de aspectos de competencia municipal estatal y federal, incluso de los que requieren de la coordinación entre órdenes de gobierno. Por ello para el

fortalecimiento de la planeación democrática se requerirá comunicación entre Estado y sociedad.

De esta manera se busca que todas las organizaciones sociales del país y los ciudadanos en general tengan la información necesaria para poder vincularse con el Sistema Nacional de Planeación Democrática dentro de la organización social, asimismo se afirma que "la creación de foros de consulta y de comités de concertación solo es útil y deseable si se fortalece a la vez la capacidad de respuesta de la autoridad en cuestión frente a las demandas y propuestas de la población."⁴⁰

La participación social se inicia con la formulación y tiende a proseguir en la ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y en los programas de mediano plazo, de la siguiente manera :

Participación en la formulación, es a través de esta etapa que los grupos sociales y los propios ciudadanos por medio de los foros de consulta popular van a analizar los problemas económicos y sociales, proponiendo alternativas de soluciones, dando a conocer sus demandas y propuestas.

Los resultados van a ser sistematizados difundidos y confrontados para seleccionar los planteamientos que respondan al interés general para posteriormente integrarlos en los documentos de la planeación a mediano plazo.

⁴⁰ Ídem, Pág. 77.

Planeación en la ejecución, una vez instrumentado el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo se van a determinar las áreas de ejecución de acuerdo a las vertientes de obligación, coordinación, inducción y concertación.

Por medio de la coordinación se canaliza la participación de los grupos sociales a través de acuerdos, convenios o contratos, con el objeto de que las partes efectúen tareas conjuntas con las dependencias o entidades del sector público en las áreas de concertación determinadas en los programas a mediano plazo.

Participación en la evaluación, anualmente serán evaluados los planes y programas operativos que se instrumenten el año siguiente, de dicho análisis se realizan recomendaciones con el objeto de modificar el uso de los instrumentos, reorientando en su caso la aplicación de políticas, revisando las decisiones sobre la asignación de los recursos, siendo a través de los foros de consulta popular que los grupos sociales canalizan sus propuestas.

Una participación muy importante es la del Congreso de la Unión, ya que por medio de las facultades que a este órgano le otorga la Constitución, le permite intervenir dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática para consolidarlo como el instrumento de desarrollo.

Las facultades constitucionales que expresamente se le otorgan a este órgano para la optimización del Sistema de Planeación son las siguientes:

Expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

Emitir su opinión relativa al Plan Nacional de Desarrollo, el cual remite el Ejecutivo Federal, con el propósito de formular las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuación del propio plan;

Conocer las decisiones que se adoptarán por el Ejecutivo Federal para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo, como parte de las iniciativas de Leyes de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;

Participar en los Foros de Consulta popular para vertir sus opiniones respecto a las prioridades y temas analizados en ellos;

Tener conocimiento del informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que debe presentar el ejecutivo federal el mes de marzo de cada año, así como el informe de gobierno del mes de septiembre;

Analizar el contenido de las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal en relación con las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas, así como su relación con los objetivos y prioridades de la planeación nacional;

Conocer el informe que los Secretarios de Estado y Jefes de los Departamentos Administrativos envían anualmente al Congreso de la Unión, sobre el estado que guardan sus respectivos ramos;

Conocer las desviaciones ocurridas en el proceso de planeación y las medidas tomadas por el ejecutivo federal para corregirlas;

Verificar que los contenidos de las iniciativas de ley que se presenten al Congreso de la Unión para su examen y discusión, estén relacionados con la planeación y sus principales documentos,

V.III.III. PLAN Y PROGRAMAS

Tanto el Plan Nacional de Desarrollo como los programas que se llevan a cabo dentro de la Administración Pública son instrumentos que permiten el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Materialmente se plasman estos instrumentos mediante documentos en forma de planes, programas, leyes, informes de control o evaluación, los cuales van a contar con objetivos, metas, estrategias y políticas aplicadas en atención a las prioridades que la planeación nacional requiera.

Estos Instrumentos se van a clasificar según el Sistema Nacional de Planeación Democrática de la siguiente forma :

1.- Normativos, de mediano plazo.

A) Plan Nacional de Desarrollo.

B) Programas de Mediano Plazo.

- Sectoriales.

- Estratégicos.

Regionales.

Especiales.

- Institucionales.

2.- Operativos, de corto plazo.

A) Programas anuales.

- Programa Operativo Anual Macro.

- Programa Operativo Anual Preliminar.

- Programa Operativo Anual Definitivo.

B) Ley de Ingresos.

C) Presupuesto de Egresos.

D) Convenios Únicos de Desarrollo.

E) Contratos y Convenios de Concertación.

F) Instrumentos Administrativos.

3.- De Control.

A) Informes Trimestrales de la Situación Económica y Social.

B) Informes de los Gabinetes Especializados.

C) Informes de la Comisión Gasto-Financiamiento.

D) Informes de las Auditorías Gubernamentales.

4.- De Evaluación.

A) Informes de Gobierno.

- B) Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.
- C) Cuenta Pública.
- D) Informes de los Foros de Consulta Popular.
- E) Informes Sectoriales e Institucionales.
- F) Informes sobre áreas y necesidades específicas.
- G) Informes anuales de evolución de la Gestión Gubernamental.

La diferencia entre los anteriores instrumentos se refiere entre otras cosas a la función que realizan en el proceso de planeación y a las actividades que desempeñan los diferentes responsables de su integración desde el punto de vista del mediano plazo, hasta la desagregación anual de metas y objetivos que fundamentan la determinación de recursos, en la definición de política e instrumentos a corto plazo que van a destinarse en los cuatro aspectos de la instrumentación.

1.- INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE MEDIANO PLAZO.

A) Plan Nacional de Desarrollo.

Es de carácter global, de cobertura nacional y está programado para un mediano plazo.

Su función será definir los propósitos, estrategias, teoría general y las principales políticas de desarrollo nacional, así como indicar los programas de mediano plazo que deben de elaborarse para atender las temáticas y prioridades económico sociales del mismo. Es el marco orientador de todos los demás instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El instrumento de mayor cobertura y que aporta el camino a seguir para el desarrollo nacional es el Plan Nacional de Desarrollo, ya que con una perspectiva nacional de todos los sectores y regiones del país se pueden orientar las acciones de los niveles de planeación sectorial e institucional en un amplio nivel, incluso en los estados y municipios.

Para su formulación van a intervenir las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los diferentes grupos sociales por medio de los Foros de Consulta Popular y las entidades federativas y municipales.

El Plan Nacional de Desarrollo es elaborado, aprobado y publicado dentro de los seis primeros meses a partir de la toma de posesión del Ejecutivo Federal, va a indicar los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se elaborarán para atender áreas y situaciones específicas y de interés general del país.

Con fundamento en la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo debe contener :

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

Principalmente se deja a los instrumentos de corto plazo y a los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales los aspectos mas especificos y definición de metas cuantitativas.

El Plan Nacional de Desarrollo es el único instrumento que tiene la categoría de plan, dentro del sistema de planeación y tanto éste como los programas que se elaboren, deberán ser sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República, además el Plan Nacional de Desarrollo deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

B) Programas de mediano plazo.

Son de nivel sectorial, con cobertura nacional o regional con una duración de mediano plazo.

Su función consiste en desagregar y hacer un detalle de los planteamientos y orientaciones generales del Plan Nacional de Desarrollo identificando sus metas, objetivos, políticas e instrumentos que en conjunto contribuirán al logro de objetivos y prioridades del propio plan.

Estos programas se clasifican como ya se indicó con anterioridad en :

Sectoriales.

Estratégicos.

-Regionales

-Especiales.

Institucionales.

Los cuales van a responder a la orientación que determinen las prioridades del país.

Programas Sectoriales.

Estos programas comprenden aspectos relativos a un sector de la economía o de la sociedad, los cuales van a ser conducidos por una dependencia y van a definir las estimaciones de recursos por aplicar, así como los responsables de su ejecución.

Se van a integrar bajo la responsabilidad de la dependencia coordinadora de sector, en base a las normas y lineamientos que se emitan para su integración incorporando las propuestas de las entidades sectorizadas, las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo, las recomendaciones de los estados, municipios y de los grupos sociales.

Estos programas van a ser sometidos para su aprobación y consideración al presidente de la república por la dependencia coordinadora de sector.

Programas Estratégicos.

Estos programas van a ser divididos en dos tipos.

Programas Regionales.

Con estos programas se va atender una región o regiones que se consideren estratégicas para el desarrollo nacional, en atención a su cobertura territorial van a participar las entidades federativas que correspondan.

Estos programas sectoriales cuentan con la participación conjunta de diversas dependencias del sector público, así como de grupos sociales y entidades federativas de la región donde se aplique dicho programa.

Estos programas deberán ser sometidos a la consideración del presidente de la república para su aprobación.

Programas Especiales.

Estos programas se van a crear con objeto de atender prioridades del desarrollo integral del país, los cuales van a sintetizar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; para su elaboración intervendrán dos o más dependencias coordinadoras de sector, una de las cuales será designada por el presidente de la república para que sea la responsable general del programa.

Las dependencias de la Administración Pública Federal van a elaborar los programas en base a las facultades que les otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La instrumentación de estos programas será de acuerdo a los planes anuales que se elaboren.

Programas Institucionales.

Son realizados a nivel institucional, son de cobertura nacional o regional y están proyectados a mediano plazo.

Su función consiste en definir la manera de aplicar y operar los instrumentos de política con que contarán las entidades paraestatales, con el objeto de coadyuvar al cumplimiento de objetivos, prioridades, políticas y estrategias trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los demás programas.

Estos programas se elaboran por las entidades que a juicio del Ejecutivo Federal sean pertinentes, en base de su ubicación estratégica dentro del sector correspondiente y del impacto que va a tener en la economía y la sociedad.

Los programas institucionales van a precisar el diagnóstico, los objetivos, metas prioritarias y complementarias, así como acciones operativas, de apoyo, de coordinación y regulación, así como los recursos que se demanden y los criterios de su operación.

Para su elaboración se van a considerar las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente, en su caso, deberá existir la

coordinación con los estados y municipios y la concertación con los grupos sociales para el desarrollo de acciones conjuntas.

La dependencia coordinadora de sector va a realizar una tarea de vigilancia para que las entidades coordinadas apliquen las normas y procedimientos de planeación, determinadas en la elaboración de los programas institucionales y verificará las relaciones de éstos y los resultados de la ejecución, respecto con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas regionales o especiales.

Conforme a los instrumentos de la Secretaría coordinadora de sector se van a establecer los mecanismos para que la operación y ejecución de los programas institucionales se aseguren, descentralizando con esto el proceso de planeación, con el objeto de eficientar el desarrollo de determinados sectores o de todo el país.

2.- INSTRUMENTOS OPERATIVOS DE CORTO PLAZO.

A) Programas anuales.

Son elaborados a nivel global sectorial e institucional, de cobertura nacional o regional y de corto plazo, (Un año).

Su función consiste en expresar de manera anual la definición de acciones, metas, políticas, instrumentos y asignación de recursos, objetivos y propósitos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas a mediano plazo.

Estos programas incluyen acciones previstas en la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo de manera obligatoria a través del Presupuesto de Egresos, coordinado dentro del marco de los Convenios Únicos de Desarrollo, inducido por medio de paquetes de política e instrumentos de fomento y apoyo y concertado a través de convenios y contratos específicos con los particulares.

Estos programas anuales son la herramienta básica de la etapa de instrumentación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, mismos que deben ser elaborados congruente y compatiblemente entre ellos, y con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo, estos programas anuales se van a dividir en tres grupos.

Programa Operativo Anual Macro.

"Este programa constituye el marco general para la integración de los programas operativos anuales (preliminares); garantiza por un lado la congruencia entre estos y los lineamientos generales de política, economía y sociedad para el año correspondiente y por otro establece la fundamentación global del Presupuesto de Egresos de la Federación, que en su nivel sectorial es dado por los programas operativos anuales preliminares."⁴¹

Este Programa va a ser parte del documento denominado Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el

⁴¹ Idem. Pag. 50.

Presupuesto de Egresos de la Federación.

Programas Operativos Anuales Preliminares.

Se va a elaborar un programa operativo anual preliminar por cada programa a mediano plazo y van a estar encargados de realizarlos los Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo y la dependencia responsable del respectivo programa a mediano plazo, así como las dependencias que por sus atribuciones jurídicas estén involucradas.

Estos programas específicos detallan las acciones que se llevarán a cabo con el objeto de cumplir con los objetivos, metas y políticas establecidas en los programas estratégicos de mediano plazo y van a ser el vínculo entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto de Egresos de la Federación, al derivarse de ellos, los lineamientos programáticos presupuestarios respectivos de los sectores administrativos involucrados.

Programas Operativos Anuales Definitivos.

Estos programas son los instrumentos de la gestión gubernamental cotidiana que se elaboran de manera anual, en los que se plasman sus programas de trabajo en función de sus respectivas estructuras administrativas.

B.- Ley de Ingresos

En la jerarquización de los instrumentos de planeación, la Ley de Ingresos ocupa un lugar muy importante, debido a la política de financiamiento que en ella se establece, la cual debe mantener una congruencia con el Presupuesto de Egresos de la Federación y el Programa Anual Global, permitiendo que la ley cuente con una realidad reflejada en la política económica y social, así como en la política general de gasto público.

"La Ley de Ingresos de la Federación contiene especificaciones para la orientación de las políticas de ingresos, estímulos fiscales, precios y tarifas del sector público, financiera, monetaria, crediticia y de deuda pública, así como la definición de los instrumentos de cada una de ellas para su aplicación."⁴² Esta ley tendrá de vigencia un año.

C.- Presupuesto de Egresos.

El Presupuesto de Egresos expresa financieramente los programas obligatorios, especificando sus metas y los responsables de su ejecución.

Es elaborado cada año y los trabajos de preparación inician en el mes de enero y la formulación del anteproyecto inicia a mediados de mayo, siendo parte esencial de su formulación lo siguiente :

- Las políticas de gasto público que fija el Ejecutivo de la Federación.

⁴² Idem. Pag. 52.

- Las políticas y directrices del Programa Anual Global del Sector Público Federal.
- Las evaluaciones de las realizaciones físicas y actividades financieras del ejercicio anterior.
- El programa financiero que elabora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Políticas y directrices determinadas en los programas operativos anuales preliminares.
- La interrelación con los instrumentos de política económica y social determinados por el Ejecutivo Federal.
- Los acuerdos de concertación con los sectores social y privado y entre los acuerdos de coordinación con los gobiernos de los Estados.

D.- Convenios Únicos de Desarrollo.

Estos convenios constituyen un instrumento para la realización de las acciones conjuntas entre la Federación y los Estados, impulsando y propiciando el desarrollo integral del país mediante programas que promuevan la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal.

Para lograr lo anterior los gobiernos estatales van a proponer la creación de sistemas estatales de planeación democrática y los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, como instancias oficiales que permitan la comunicación y coordinación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

A través de estos convenios, se busca una mayor cobertura de acciones y programas a descentralizar, dentro del esquema de Programas Estatales de Inversión, y mediante una estrategia de fortalecimiento municipal, por la cual los gobiernos federales y estatales coordinan sus acciones con las autoridades municipales.

E) Contratos y Convenios de Concertación.

Para la creación de estos convenios y contratos, se designa una unidad administrativa para dar atención a las áreas de concertación contenidas en los programas estratégicos, las cuales van a difundir y promover el programa correspondiente, con el objeto de que los sectores social y privado conozcan los apoyos generales que se darán para formalizar los contratos o convenios.

Estos contratos o convenios contendrán cláusulas que indiquen las consecuencias o sanciones para la parte que los incumpla, asimismo se deberá presentar periódicamente un reporte de avances cuantitativos y cualitativos de los compromisos contraídos.

F) Instrumentos Administrativos.

Existe una gran gama de instrumentos que se pueden incluir en esta clasificación, los cuales van a incluir tanto aspectos administrativos, como procedimientos operativos, lineamientos técnicos y de carácter jurídico.

3.- INSTRUMENTOS DE CONTROL.

En esta etapa se da el seguimiento de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas estratégicos por medio de evaluaciones parciales, mensuales, trimestrales o semestrales para verificar la evolución de las acciones ejecutadas y respecto a lo planeado.

Para el efecto hay una cantidad considerable de instrumentos que son utilizados en los diferentes niveles de planeación, los cuales representan un control normativo-administrativo y económico-social.

A) Informe Trimestral de la Situación Económica y de las Finanzas Públicas.

Este documento es elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual es destinado al Congreso de la Unión, contiene los resultados del seguimiento y análisis permanente de la economía y el estado que guardan las finanzas públicas, aportándole información al propio Congreso de la Unión, de los problemas, avances y perspectivas de las acciones del gobierno.

B) Informe Mensual de los Gabinetes Especializados.

Actualmente existen cuatro gabinetes especializados.

- Gabinete Económico.
- Gabinete de Comercio Exterior.

- Gabinete de Salud.
- Gabinete de Asuntos Agropecuarios.

Las dependencias que conforman estos gabinetes van a elaborar documentos coordinados por la Dirección General del Secretariado Técnico de los propios gabinetes, dichos documentos son dirigidos al Ejecutivo Federal con el objeto de mantenerlo informado del estado que guardan los diferentes aspectos del desarrollo nacional.

C) Informe Mensual de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento.

Este informe se elabora conjuntamente por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual va dirigido al Ejecutivo Federal, consignando resultados de las auditorías realizadas en dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

4.- INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN

A) Informes de Gobierno.

En base a lo establecido por la Constitución Política, en la apertura de sesiones del Congreso de la Unión el titular del ejecutivo va a presentar un informe sobre la situación que guarda la administración pública del país, y debe hacer mención expresa de las decisiones adoptadas para

llevar a cabo la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo.

El informe anual de gobierno va a contener un documento que amplía el análisis, los acciones y resultados de lo actuado por la Administración Pública, asimismo va a contener trece anexos sectoriales, los cuales van a abarcar los siguientes incisos :

- Política Económica.
- Comercio y Fomento Industrial.
- Agropecuario y Forestal.
- Desarrollo Social.
- Pesca.
- Turismo.
- Energía.
- Laboral.
- Política Exterior.
- Gobierno.
- Salud y Seguridad Social.
- Educación.
- Comunicaciones y transportes.

Los cuales van a contar con cuatro apartados cada uno los cuales son :

- El apartado programático que abarca el periodo enero-diciembre del año anterior al informe.
- El apartado programático para el periodo enero-agosto del año del informe.

- Apartado estadístico-histórico de las variables mas relevantes.
- Apartado que desglosa inversiones, detalle de obras en proceso y terminadas que correspondan al sector.

Estos apartados programáticos van a incluir una evaluación de los programas sustantivos, la cual consiste en el balance de lo programado y los resultados obtenidos, permitiendo reprogramar con la adecuación de presupuestos, metas y objetivos en base a la realidad interna y externa del país.

B) Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

El mes de marzo de cada año con fundamento en la Ley de Planeación el Ejecutivo Federal debe remitir al Congreso de la Unión un informe de acciones y resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas a mediano plazo, con el objeto de que este último tenga la información necesaria respecto al grado de avance de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas, para detectar retrasos o desviaciones, formulando en su caso las observaciones respectivas.

C) La Cuenta Pública.

Es un instrumento que va a permitir el dar un seguimiento de las acciones emprendidas en el aspecto presupuestario dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La Cuenta Pública va a mostrar los resultados obtenidos en la gestión financiera del gobierno federal respecto a los ingresos públicos y la forma en que se ejerció el Presupuesto de Egresos.

La Ley de Planeación indica, que la Cuenta Pública Federal deberá relacionarse en el informe anual del titular del Ejecutivo Federal con los documentos que indiquen los avances del Plan Nacional de Desarrollo, esto para que el Congreso de la Unión tenga la información sobre los resultados de la gestión gubernamental y para que ejerza la fiscalización de las acciones de gobierno respecto a los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

D) Informes de los Foros de Consulta Popular.

Se realiza un informe respecto a las propuestas que los sectores de la población han emitido en los Foros de Consulta Popular, los que van a servir para evaluar los resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas, con el objeto de que se canalicen las nuevas propuestas en la elaboración de los programas anuales.

E) Informes Sectoriales e Institucionales.

Informes Sectoriales.- Estos informes se presentan al finalizar el ejercicio anual y las coordinadoras de sector son las encargadas de realizarlos, evaluando el desarrollo de los programas que tienen a su cargo, y van a contener acciones puestas en marcha para ejecutar los programas, evaluando los resultados obtenidos.

En especial, se debe hacer mención en estos programas, de las acciones del sector y de sus entidades coordinadas al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de sus programas de mediano plazo.

Informes Institucionales.- Son elaborados por las entidades de la Administración Pública Federal en las cuales se realizan informes evaluatorios del desarrollo de los programas a su cargo, los cuales son proporcionados al coordinador de sector correspondiente.

F) Informes Sobre Áreas y Necesidades Específicas.

Con estos informes se pretende flexibilizar la etapa de evaluación, para ajustarla a las circunstancias económicas y sociales.

El alcance de estos informes será nacional o regional y se realizarán cuando se juzgue conveniente, teniendo en cuenta las circunstancias externas o internas.

G) Informe Anual de Evaluación de la Gestión Gubernamental.

Este es el informe anual que realiza la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el cual es enviado al titular del Ejecutivo Federal, y presenta el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido fiscalizadas durante el período.

V.III.IV. COORDINACIÓN

La coordinación va a consistir en los convenios que realice el Ejecutivo Federal con los gobiernos de las entidades federativas, con el objeto de que estos últimos participen en la planeación nacional del desarrollo, coadyuvando dentro de sus posibilidades a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, asimismo se debe considerar la participación de los municipios.

Los Convenios de Coordinación deberán definir la participación que las diferentes entidades de la Administración Pública Federal realizan, actuando en las Entidades Federativas en el ámbito de planeación.

Asimismo el Ejecutivo Federal convendrá con los gobiernos estatales en:

- Involucrar a las Entidades Federativas en la planeación nacional.
- Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales, con el objeto de que se dé un desarrollo integral de las Entidades Federativas y de los Municipios.
- Los lineamientos metodológicos con el objeto de realizar actividades de planeación.
- Proyectar y coordinar la planeación regional.
- La ejecución de acciones que deban de realizarse en las diferentes entidades federativas, las cuales competen al Gobierno Federal y al Gobierno Local.

Todos los convenios que se celebren entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las Entidades Federativas deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

V.III.V. CONCERTACIÓN E INDUCCIÓN

La concertación podrá ser realizada por el Ejecutivo Federal o a través de las dependencias y entidades paraestatales, en conjunto con los representantes de los grupos sociales o los particulares.

La concertación se hará mediante contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes.

Dichos contratos serán considerados de derecho público y las controversias que se susciten entre las partes serán resueltas por los Tribunales Federales.

El Ejecutivo Federal y las Entidades Paraestatales deberán de atender a los objetivos y prioridades que el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas indiquen, para realizar las acciones de concertación con los grupos sociales.

En síntesis podemos decir que inducción es "el uso que el sector público hace de sus instrumentos o políticas, para orientar las actividades de los sectores social y privado hacia el cumplimiento de las metas y

objetivos del desarrollo."⁴³

Lo anterior se traduce en que los objetivos del sistema de planeación, en algunas ocasiones no son posibles de lograr si no se da la participación o al menos la aceptación y cooperación voluntaria de parte de los diferentes sectores que componen la sociedad, es así que los "sistemas de planeación en muchos países han venido incorporando en forma creciente la participación de la sociedad."⁴⁴

En diferentes países de economía mixta "la planificación de las actividades privadas es esencialmente inductiva, en el sentido que los planes consultan un conjunto de medidas de política económica orientadas a lograr que el comportamiento de los agentes económicos tienda a seguir las prioridades generales y las líneas de estrategia elegida. Esto significa que la iniciativa del empresario para lograr sus propios fines, así como la libertad del consumidor para maximizar su satisfacción, son respetadas en su esencia, aunque condicionadas por el sistema de regulaciones que el estado puede aplicar."⁴⁵

La inducción en la planificación como medida de modificación del comportamiento de la sociedad, no tiene manera de obligar a ésta en la participación de las acciones que el estado pretenda poner en marcha.

⁴³ Salinas de Gortari Carlos, Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Editorial Porrúa, México, 1981, Pag. 168.

⁴⁴ Idem, Pag. 171.

⁴⁵ Cibotti R. Y Sierra E., El Sector Público en la Planificación del Desarrollo, ILPES, Siglo XXI, México, 1979, Pag. 46.

Como se indicó anteriormente debe existir una congruencia entre los instrumentos y fines de la planeación, incluyendo por lo tanto a las actividades inducidas dentro de esta congruencia.

Va a existir inducción tanto en los países que tienen un sistema formal de planeación, como en los que no lo tienen, en los países que cuentan con un sistema centralmente planificado se va a obligar al estado a inducir acciones a través de políticas que encaucen los objetivos contenidos en los planes.

CAPÍTULO NÚMERO SEIS

ESTUDIO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

VI.I. PROPÓSITO FUNDAMENTAL DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

Los propósitos que al efecto tienen tanto la Ley de Planeación como el propio Plan Nacional de Desarrollo, se adecuan respecto a las situaciones y necesidades del país; sin embargo, van a tener lineamientos que independientemente de la realidad social, política y económica del país deben tomarse en cuenta para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, entre los cuales se pueden contar los siguientes:

- El constituir un desarrollo democrático, que consolide la organización de la nación como una república representativa y federal; que perfeccione la democracia como forma de gobierno, como valor supremo de la política y como todo un sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de la nación.
- Respetar y hacer más marcado el sistema de partidos políticos, para garantizar la equidad de la competencia por el poder.
- Fomentar el federalismo para fortalecer los Estados y Municipios y fomentar la descentralización y desarrollo regional, así como la modernización de la Administración Pública.

- Alentar la participación social y garantizar las libertades y los derechos de los ciudadanos.

- Avanzar hacia un desarrollo social sustentado en la equidad de oportunidades, aplicando una política social nacional integral federalista y eficaz.

- Asimismo se deben sentar las bases para superar los desequilibrios entre las regiones geográficas, entre grupos sociales y sectores productivos, así como la búsqueda de una vida digna para los mexicanos, proporcionando servicios de salud, educación y vivienda.

- El Plan debe contar con una estrategia política social, tendiente a la erradicación de la pobreza, atendiendo privilegiadamente a grupos, comunidades y zonas geográficas que padecen las mas graves desventajas económicas y sociales, incorporando a actividades productivas y promoción de empleos a estos grupos sociales.

- Alcanzar el crecimiento económico del país.

Respecto al Plan Nacional de Desarrollo, es conveniente indicar que el que se encuentra en vigencia comprende el período 1995-2000, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de mayo de 1995, por decreto del Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, de fecha 30 de mayo de 1995, el mismo contiene cinco puntos esenciales :

- Soberanía.
- Por un Estado de Derecho y un país de leyes.
- Desarrollo Democrático.
- Desarrollo Social.
- Crecimiento Económico.

VI.II. SOBERANÍA.

En este capítulo se pretende hacer un análisis de lo que ha sido la soberanía en el final del siglo XX, realiza un abundamiento de lo que el nacionalismo es para el pueblo mexicano, haciendo patentes los desafíos del presente y cómo debe de hacerse la defensa de la soberanía en este final de siglo.

En este mismo capítulo se determinan los objetivos a seguir, como principios rectores para fortalecer la soberanía a través de las políticas de seguridad nacional y exterior, los cuales son :

- Fortalecer la capacidad del Estado, para garantizar la seguridad nacional y el imperio de la ley en todo el territorio nacional.
- Recuperar, preservar y hacer valer la nueva estatuta política y el mayor peso económico de México, frente a los centros de la economía mundial y en los foros multinacionales.

- Asegurar que la política nacional exterior en los consensos bilaterales, multinacionales y de cooperación, respalde y refleje efectivamente los intereses del país.

- Renovar la política exterior para asegurar una vinculación profunda entre las comunidades de mexicanos y de origen mexicano en el exterior, con el país, sus desafíos y sus éxitos, su cultura y su sentido de pertenencia. Propiciar la defensa de la calidad de vida y de los derechos de los mexicanos que viven fuera del país.

- Promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas y en su caso, con los principios de corresponsabilidad entre naciones en torno a los grandes temas mundiales de la posguerra fría; la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del ambiente.

Se dan a conocer líneas de acción y estrategias para garantizar la seguridad nacional del país y ampliar y fortalecer el papel de México en la dinámica mundial, haciendo hincapié en los nuevos vínculos de la política interna y exterior del país, principalmente con América del Norte, Centroamérica, el Caribe y América del Sur, haciendo mención de las relaciones internacionales con los demás países que conforman la comunidad internacional.

Existe además un capítulo especial que habla sobre la cooperación internacional de carácter técnico, científico, educativo y cultural, así como de las relaciones que nuestro país tiene, con nacionales que radican

en el extranjero y cómo es la manera en que se deben promover los intereses nacionales en los diferentes foros multilaterales.

VI.III. POR UN ESTADO DE DERECHO Y UN PAÍS DE LEYES.

En este tema, se abunda respecto al hecho de que México desde el inicio de su vida independiente y hasta nuestros días, ha aspirado a ser un Estado en el cual impera el derecho mediante el respeto a las leyes que en él se aplican.

Para lograr el objetivo indicado, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, incluye el tema de la seguridad pública, la cual indica debe ser reafirmada por el incremento de la inseguridad y por las ineficiencias, desviaciones y tolerancia de las instituciones de seguridad pública, así como por el incremento del crimen organizado.

Con el objeto de incrementar la seguridad pública, es evidente que se debe de tener una procuración de justicia que tienda a evitar la comisión frecuente de delitos. La investigación deficiente de éstos, la integración defectuosa de las averiguaciones previas, ineficiencia para detener a los responsables, rezago en la resolución de juicios, entre otros hechos solo incrementan la inseguridad jurídica de los gobernados, entorpeciendo la impartición de justicia.

La impartición de justicia deberá de aplicarse con un apego irrestricto a los derechos humanos de los gobernados y en especial de los pueblos indígenas del país.

Con el objeto de lograr lo arriba indicado, se realizaron reformas constitucionales en diciembre de 1994, las cuales tienen el siguiente sentido :

Asegurar que los mexicanos tengan acceso a la justicia en los diferentes tribunales, con el objeto de tener la certeza de que las demandas y procedimientos se atiendan con honestidad, eficacia y apego irrestricto a la ley de manera pronta y expedita.

Con este efecto en diciembre de 1994 se presento una iniciativa al Congreso de la Unión, con el objeto de modificar la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, proveyendo a la vez nuevos mecanismos de designación de sus integrantes, que tiene como objeto el limitar la duración de los miembros que la integran en el ejercicio de su encargo, a fin de que se tenga una renovación de los criterios, para así constituirla como un auténtico tribunal constitucional mediante la dotación de nuevas competencias, haciendo de la Suprema Corte de la Nación un órgano especializado, con el objeto de que sea autónoma y eficiente, asimismo se busca sentar las bases para extender y consolidar el sistema de impartición de justicia en las Entidades Federales.

Estas reformas comprendieron además el hecho de que la Cámara de Senadores debe aprobar el nombramiento del Procurador General de la

República, que exista la posibilidad de impugnar las resoluciones que impliquen el desistimiento o el no ejercicio de la acción penal, así como el hecho de establecer principios generales, con el objeto de crear un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Para resolver las situaciones anteriormente indicadas el Plan Nacional de Desarrollo plantea los siguientes objetivos :

Crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales, que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial y un ambiente propicio para el desarrollo. Esto implica no solo emprender un esfuerzo sin precedentes en materia de prevención del delito, sino una reestructuración a fondo del sistema de seguridad pública, de manera que la población encuentre una respuesta profesional, honesta y expedita a sus demandas de seguridad.

Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, una mayor cooperación entre los tres niveles de gobierno, así como con otros países y una amplia revisión del marco legal y las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia.

Otorgar a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad, transparencia, honestidad, y eficiencia; que existen mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de

corrupción, y que las infracciones son sancionadas pronta y oportunamente, con independencia del nivel jerárquico del infractor.

Contar con un régimen en donde todos puedan tener un acceso a la justicia y satisfacer sus justas demandas; un régimen donde los individuos y las autoridades se sometan a los mandatos de la ley y, cuando esto no acontezca, se sancione a los infractores; un régimen donde la calidad de los juzgadores y sus resoluciones estén por encima de toda sospecha.

Consolidar un régimen de seguridad jurídica sobre la propiedad y posesión de los bienes y las transacciones de los particulares. Esto es requisito indispensable para promover la inversión, propiciar el sano desempeño de las actividades productivas y garantizar la transparencia de las relaciones jurídicas de las personas.

Consolidar la reglamentación y el ejercicio de las funciones de los organismos que tienen a su cargo la protección no jurisdiccional de los derechos humanos. En especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de las Comisiones Locales de la materia, de modo que se establezca y se extienda un verdadero sistema de defensa de esos derechos y de una cultura de respeto y promoción de los mismos.

Mejorar el acceso de los indígenas a las instituciones de procuración e impartición de justicia considerando su identidad cultural, para que no sufran menoscabo en la aplicación de la ley. Impulsar el acceso igualitario a la justicia para los pueblos indígenas implica el fortalecimiento de mecanismos que garanticen procesos legales con apego a

derecho, tales como la presencia sistemática de traductores para que los indígenas puedan seguir sus juicios en sus propias lenguas, o la difusión específica de los derechos y responsabilidades que les confiere la ley.

VI.IV. DESARROLLO DEMOCRÁTICO

Por lo que respecta al tercer gran tema del Plan Nacional de Desarrollo, se hace una breve reseña histórica relativa a la búsqueda de las libertades y de la democracia, situación que se plasma desde la guerra de independencia, hasta la promulgación de la Constitución Política en el año de 1917, asimismo se tiene la convicción democrática por parte del titular del Ejecutivo a través del apoyo de los ciudadanos, de señalar acciones, mecanismos y plazos, con el objeto de consolidar la vida democrática de la nación.

El Ejecutivo en el ámbito político tiene un compromiso fundamental con la democracia, con el objeto de dar certidumbre y confianza a los diferentes actores políticos, dando sustento a una vida política pacífica, con una intensa participación ciudadana, el Ejecutivo Federal va a contribuir al desarrollo democrático del país, sujetando estrictamente sus actos a la ley, tolerando y procurando el diálogo con las diferentes fuerzas políticas, construyendo consensos y fundando respeto a los diferentes sectores de la sociedad.

Con el objeto de reafirmar la democracia en todos los aspectos de la vida nacional el Plan Nacional de Desarrollo propone las siguientes líneas de estrategia :

- Lograr la reforma electoral definitiva con el objeto de garantizar la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, respecto de la función del Estado para organizar las elecciones a través de acciones que van a lograr una competencia electoral equitativa.

- El diseño y práctica de una nueva relación entre los poderes de la unión respetando las atribuciones y competencias que la Constitución determina para cada uno de ellos y sobre todo el respeto a la figura de la división de poderes.

- El impulso de un nuevo federalismo por medio de la redistribución de competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres niveles de gobierno, lo que se hará descentralizando y federalizando funciones y reformando el sistema de coordinación fiscal.

- Se va a fortalecer a los Estados y Municipios, limitando el centralismo, permitiendo el desarrollo económico y político de la nación.

- Se promoverá una nueva participación social, definiendo un nuevo marco de relaciones entre el Estado y los ciudadanos y sus organizaciones, dicho marco estará basado en el respeto del Estado de Derecho.

- Se reformará el gobierno tendiendo a la modernización de la Administración Pública, promocionando la descentralización administrativa, profesionalizando a los servidores públicos, creando sistemas de control y rendición de cuentas, que permitan dar confianza a la ciudadanía del manejo del dinero de la Cuenta Pública, se busca también modernizar la gestión pública simplificando y adecuando el marco normativo de las funciones presupuestales globales, propiciando la revisión y actualización de reglamentos y disposiciones que determinan la actividad de procesos administrativos en dependencias y entidades del sector público, tendiente a reducir costos e incrementar la transparencia de las operaciones de los servidores públicos, adicionalmente el Plan Nacional de Desarrollo propone modernizar la legislación respecto a las responsabilidades de los servidores públicos, fortaleciendo programas de orientación, capacitación y consultoría, así como la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento.

VI.V. DESARROLLO SOCIAL

Dentro de este tema, se hace un análisis histórico de la aspiración que el pueblo mexicano ha tenido por conseguir una justicia social verdadera.

El objetivo principal que se plantea en la política de desarrollo social del Plan Nacional de Desarrollo, es combatir la inequidad que existe en las diversas actividades productivas y sociales en los diferentes puntos del país, dicha inequidad consiste en la diferencia de oportunidades y de

ingreso, propiciando desequilibrios en la economía rural, respecto a las actividades industriales y de servicios.

La situación anterior, se pretende atenuar propiciando oportunidades de superación individual y comunitaria, tomando en cuenta los principios de equidad y justicia, asegurando el goce de las garantías constitucionales, trascendiendo esta situación en los diferentes grupos sociales que conforman la nación.

La política social va a ser desplegada por el Gobierno Federal a través de la ampliación de cobertura y optimización de la calidad de los servicios básicos que presta, a través de la inversión en capital humano, así como el incremento de las capacidades y oportunidades que la sociedad requiere con el objeto de obtener un crecimiento económico, una mejor distribución del ingreso, un mejoramiento de la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social, la productividad y los ingresos reales de las personas y las familias, así como el promover un desarrollo equilibrado de las regiones, privilegiando la atención a la población con mayor desventaja económica y social, tendiendo a superar la pobreza extrema y buscando el desarrollo de los pueblos indígenas.

VI.VI. CRECIMIENTO ECONÓMICO

El objetivo estratégico fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, es el de propiciar un crecimiento económico vigoroso y sustentable que permita el fortalecimiento de la soberanía nacional, redundando por

lo tanto en bienestar social, así como en la convivencia democrática y con justicia.

Para poder aspirar a una elevada tasa de crecimiento, es indispensable el impulsar el desarrollo del país en todos los aspectos, tendiendo a la creación de empleos para que la población esté bien remunerada, con el objeto de lograr niveles de bienestar crecientes, promoviendo el apego a la legalidad, sentando las bases de justicia distributiva que tiende a fortalecer un desarrollo político democrático y armónico.

Para lograr lo anterior se debe obtener un aumento significativo del ingreso nacional para proveer los medios necesarios a fin de crear un sistema de procuración e impartición de justicia mas efectivo y expedito.

La urgencia mas apremiante para alcanzar el crecimiento económico sostenido, es el hecho de crear al menos un millón de empleos al año, debido esto al incremento de la población económicamente activa, la cual se incrementa aproximadamente un 3 por ciento de manera anual. Para absorber esta demanda, el Plan Nacional de Desarrollo, estima que se debe de incrementar en casi 5 por ciento anual la actividad económica, para así lograr un mejoramiento en las oportunidades de empleo; la meta que se pretende es superar la crisis económica con el objeto de alcanzar la recuperación económica, obteniendo tasas sostenidas de crecimiento económico superiores al 5 por ciento anual.

Se deben promover políticas generales y sectoriales, así como condiciones de certidumbre y estabilidad que tiendan a estimular la inversión

nacional y extranjera, con el objeto de ampliar la capacidad productiva y absorber el aumento de la mano de obra.

Con el objeto de alcanzar la tasa anual de crecimiento económico de 5 por ciento anual, la inversión total deberá exceder en 24 por ciento el Producto Interno Bruto, por lo cual se va a fomentar la inversión, a través del financiamiento de ésta, se fomentará el ahorro interno, contando con el ahorro externo como sustituto, se pretende lograr que el ahorro interno a finales del siglo equivalga a 22 por ciento del PIB, 6 por ciento más que el que se presentó en el año de 1994.

Las políticas de aliento al crecimiento económico se aplicarán con apoyo en estrategias, programas y acciones que prevean mejorar las condiciones ambientales, promoviendo el uso racional de los recursos naturales.

Es un imperante el hecho de que el crecimiento económico sea permanente, así como que se evite la aparición de crisis económicas que detengan el avance nacional, tratando de sentar las bases financieras estables y vigorosas.

Además, se va a buscar la estabilidad de precios con el objeto de atacar la alta inflación y evitar el crecimiento inequitativo, debido a la reducción del ingreso real que sufre la mayoría de la población con el incremento de la inflación.

Para lograr lo anterior la política económica se va a centrar en cinco líneas de estrategia

1.- Hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional y asignar un papel complementario al ahorro externo en base a :

- Una reforma fiscal que promueva el ahorro y la inversión.
- La promoción del ahorro privado a través de instituciones financieras que ofrezcan seguridad y rendimientos competitivos a los ahorradores.
- El fortalecimiento de los mecanismos de financiamiento del sistema de seguridad social, como medio eficaz para estimular el ahorro interno.
- La consolidación del ahorro público a través del mantenimiento de finanzas públicas sanas, y de un ejercicio del gasto corriente y de inversión pública que permita criterios de eficiencia social.
- Uso prudente del ahorro externo sobre bases de complementariedad del ahorro interno.

2.- Tener una disciplina fiscal que busque la estabilidad y certidumbre económica y financiera a través del saneamiento de las finanzas públicas aplicando una política permanente de austeridad y eficiencia en la aplicación de los recursos públicos. El gasto público va a tener una orientación prioritaria hacia el desarrollo social y la inversión en los sectores estratégicos. El desarrollo social se concentrará en los sectores de salud, educación, vivienda y combate a la pobreza, se realizará una profunda reforma administrativa para que el sector público cumpla mejor sus funciones, promoviendo una mayor profesionalización de los empleados públicos.

Por lo que respecta a la política cambiaria, en el corto plazo se va a mantener un régimen de flotación libre del tipo de cambio, una vez reconstituidas las reservas internacionales y que exista un nivel de paridad real, se fijará un sistema cambiario que ofrezca mayor estabilidad de la cotización cambiaria, como la que ofrece un sistema de flotación dentro de una banda determinada.

Con el objeto de tener una adecuada política cambiaria y monetaria, se va a mantener una relación estrecha de coordinación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, debido a que la responsabilidad de conducir la política monetaria corresponde al Banco de México por mandato constitucional y por ende éste, se encuentra obligado a procurar como objetivo prioritario la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, por medio del control que ejerce el propio Banco de México respecto de la expansión del crédito interno, con el objeto de influir en la estabilidad, en el nivel de precios, la generación de ahorro interno y en la inversión de proyectos productivos.

Por esta razón el Plan Nacional de Desarrollo afirma que el manejo del crédito interno será de manera congruente y predecible con respecto al resto de la economía, situación que trae como consecuencia la estabilidad de los precios.

3.- Uso eficiente de los recursos para lograr el crecimiento a través de la generación de empleos y la promoción de la recuperación de los salarios reales, esto solo se va a lograr promoviendo las condiciones que permitan una máxima demanda de fuerza de trabajo, eficientando la

operación del aparato productivo y coadyuvando a la excelencia de la producción laboral, lo anterior se va a lograr a través de revisar aspectos de orden institucional, con el objeto de propiciar una mayor absorción de mano de obra y a través de la capacitación laboral y la actualización tecnológica de los aparatos productivos, desregulando y fomentado la competencia externa e interna, promocionando la exportación de bienes y servicios y logrando una infraestructura productiva adecuada, moderna y suficiente, lo anterior se va a lograr poniendo en práctica entre otras, las siguientes acciones :

- Una reforma fiscal que promueva el ahorro y la inversión.
- Uso prudente del ahorro externo sobre bases de complementariedad con el ahorro interno.
- Propiciar una mayor captación de ahorro mediante la oferta de una mayor diversidad de instrumentos en condiciones atractivas de plazo y rendimiento.
- Promover un mayor acceso de la población de menores recursos a instrumentos de ahorro que les garanticen rendimientos atractivos.
- Alentar la capitalización de las instituciones financieras con capitales internos y externos, en los términos permitidos por la ley.
- Una gran rigidez en los sistemas de capacitación laboral, con el objeto de incorporar nuevos conocimientos.
- Vincular de manera sistemática la planta laboral y la comunidad educativa.
- Poner en marcha un Sistema de Certificación de Competencia Laboral, el cual tendrá como base las normas definidas en el Sistema Normalizado de Competencia Laboral.

- Flexibilizar y adecuar los programas de formación para el trabajo, de tal manera, que sea posible la alternancia de estudio y trabajo a lo largo de la vida.

- Se dará gran énfasis a la promoción del conocimiento como fuente de riqueza y bienestar. Se promoverá una nueva conciencia acerca de la importancia de la actualización tecnológica y el aprovechamiento del acervo mundial del conocimiento en favor de los intereses nacionales.

- Se mejorarán substancialmente los mecanismos de coordinación para la planeación y presupuestación de la política tecnológica, estableciéndose un foro de coordinación entre el sector privado, los centros de investigación y el gobierno.

- Se fortalecerá la infraestructura para el desarrollo tecnológico, tanto en los centros del sector público, como propiciando, a través de apoyos financieros y un tratamiento tributario adecuado, la inversión del sector privado en este rubro.

- Se fortalecerán los centros públicos de investigación con vocación tecnológica.

- Se promoverá una mayor inversión privada en la investigación tecnológica a través de mecanismos financieros y fiscales, y se promoverá la creación de un mercado para la investigación tecnológica privada.

- Se aumentará la cobertura y la calidad de la educación técnica y la capacitación para el trabajo, insistiendo en la adquisición de las habilidades básicas y la capacidad para el aprendizaje permanente.

- Se combatirán las prácticas monopólicas, lo mismo por parte de las empresas privadas como de empresas públicas.

- Aprovechar el acceso de México a los países con los que se han firmado tratados y acuerdos comerciales, para incrementar las exportaciones a sus

mercados; continuar el proceso de negociación de los tratados comerciales con los países centroamericanos; e intensificar las relaciones comerciales con el Mercosur, los países de la Cuenca del Pacífico y los de la Unión Europea.

- Procurar un tipo de cambio real y estable que promueva las exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones, en los términos antes señalados para la conducción de la política cambiaria.

- Adecuar los instrumentos de promoción de las exportaciones para incorporar a sus beneficios, como exportadores indirectos, a las pequeñas y medianas empresas.

- Descentralizar la operación de los instrumentos de fomento a las exportaciones.

- Promover el desarrollo de la infraestructura aduanera y simplificar los trámites aduanales.

- Fortalecer los mecanismos de información de mercados externos y de oportunidad de coinversión foránea en el país.

- Se promoverá el desarrollo de un nuevo sistema ferroviario seguro, competitivo y eficiente, mediante la atracción a este sector, del capital privado, nacional y extranjero.

- Se impulsará la participación privada en la actividad portuaria, con el objeto de fomentar la libre competencia y el desarrollo, industrial, comercial y turístico.

- Se concesionará la operación de las terminales especializadas de contenedores, privatizándose las terminales de carga general y la prestación de los servicios portuarios.

- Se promoverá y ordenará la participación de particulares en la construcción y administración de infraestructura aeroportuaria.

- Se promoverá un aumento significativo en la cobertura y calidad de los servicios importantes, como telefonía básica, radiocomunicación pública y privada, servicios de valor agregado, transmisión de datos y funcionamiento de redes privadas.

- Se harán cambios profundos en las empresas paraestatales del sector energético, con apego al marco constitucional y legal vigente, de tal modo, en electricidad se dirigirá la inversión pública en fortalecer y mejorar la transmisión y distribución de la energía eléctrica, alentando la participación privada en la generación de la misma.

- Se fortalecerá la capacidad de respuesta estratégica y la eficiencia operativa de PEMEX, concentrará su esfuerzo en la exploración y producción primaria, ampliando la plataforma petrolera de manera prioritaria, se tomarán acciones con el objeto de que el suministro de combustibles industriales sea rápido, confiable y a precios competitivos, se promoverá una activa participación privada en la conducción, transporte, distribución y comercialización del gas natural.

4.- Se va a desplegar una política ambiental con el objeto de hacer sustentable el crecimiento económico, buscando un desarrollo equilibrado global y regional entre los objetivos económicos, sociales y ambientales, a fin de detener los procesos de deterioro ambiental, buscando un ordenamiento ambiental en todo el territorio nacional, tomando en cuenta las aptitudes y capacidades ambientales de cada región, con el objeto de aprovechar plenamente y de manera sustentable los recursos naturales.

Se van a realizar programas para sanear el ambiente de las ciudades mas contaminadas, de las cuencas hidrológicas, restaurando los sitios

afectados por el inadecuado manejo de residuos peligrosos y las áreas de gran biodiversidad.

Respecto a la regulación ambiental, se buscará consolidar e integrar las diferentes normatividades, garantizando su cumplimiento, en especial se avanzará en el estudio de impacto ambiental y se mejorará la norma con el objeto de hacer mas seguro el manejo de residuos peligrosos.

En relación a las áreas naturales protegidas, se van a aplicar programas concertados con el objeto de crear diferentes fuentes de financiamiento para su protección, entre los que se mencionan los servicios de turismo ecológico, mercados de bienes de origen animal con certificación ecológica y la inducción de un manejo para la reproducción de especies de fauna silvestre, en especial de las que se encuentran en peligro de extinción.

Se va a tratar de lograr un uso eficiente del agua, así como su abastecimiento a todos los mexicanos, para ello se va a reforzar la infraestructura hidráulica, jerarquizando los recursos de inversión, con el objeto de mejorar la operación, terminar las obras inconclusas, realizando obras para satisfacer las actuales demandas y la utilización de la infraestructura ociosa.

Con el objeto de satisfacer la creciente demanda de servicios de agua potable se abrirá la oportunidad para que empresas privadas presten este servicio.

Se van a redefinir los términos y condiciones de los planes de manejo y aprovechamiento de los bosques, a través de la intensificación de programas de protección, cuidado y conservación, por medio de los sistemas de inspección y vigilancia, asimismo se va a buscar el incremento al valor agregado de los productos de origen forestal.

En el aspecto pesquero se va a buscar la integración de las necesidades de investigación, así como de evaluación de recursos, infraestructura básica, flota pesquera, procesamiento, transportación y comercialización, se va a promover la diversificación y desarrollo de nuevas pesquerías, así como de recursos no aprovechados, se van a reordenar las pesquerías existentes haciendo que las concesiones, renovaciones y prorrogas de pesca sean lo mas transparente posible.

En resumen las políticas y acciones en materia de medio ambiente y recursos naturales se basarán en esquemas de corresponsabilidad y participación social a través del mejoramiento de la información a la sociedad por medio del fortalecimiento de las formas de corresponsabilidad y participación social, esto en especial con los consejos consultivos nacional y regionales, y con los consejos consultivos o técnicos de política hidráulica, ambiental, forestal, pesca y suelos.

5.- Con el objeto de poder llevar a la práctica todo lo anteriormente analizado el Plan Nacional de Desarrollo indica las políticas sectoriales que se van a aplicar, mismas que deben de guardar congruencia con las políticas generales, estas van a reconocer y abordar problemas

específicos reforzando la acción de instrumentos generales, complementándolos con programas de acciones particulares.

Este apartado solo indica el compromiso del Ejecutivo Federal para la elaboración de los programas referidos, los cuales se darán a conocer a la sociedad de forma paulatina.

VI.VII. LISTADO DE PROGRAMAS SECTORIALES, INSTITUCIONALES, REGIONALES Y ESPECIALES A DESARROLLAR POR EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

Los programas sectoriales que con fundamento en el artículo veintidós de la Ley de Planeación contiene el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 son :

- Programa para un Nuevo Federalismo.
- Programa de Seguridad Pública y Protección Civil.
- Programa de Prevención y Readaptación Social.
- Programa Nacional de Población.
- Programa Nacional de la Mujer.
- Programa del Financiamiento del Desarrollo.
- Programa para Superar la Pobreza.
- Programa de Desarrollo Urbano.
- Programa de Vivienda.
- Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indios.
- Programa de Modernización de la Administración Pública.
- Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía.

- Programa de Comercio Interior, Abasto y Protección al Consumidor.
- Programa de Política Industrial y Desregulación Económica.
- Programa de Política de Comercio Exterior y Promoción de Exportaciones.
- Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural.
- Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes.
- Programa de Desarrollo Informático.
- Programa de Desarrollo Educativo.
- Programa de Cultura, Ciencia y Tecnología.
- Programa de Educación Física y Deporte.
- Programa de Reforma del Sector Salud.
- Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales.
- Programa de Desarrollo del Sector Turismo.
- Programa de Medio Ambiente.
- Programa de Pesca.
- Programa Forestal y de Recursos Naturales Renovables.
- Programa Hidráulico.
- Programa para Atender la Agenda del Desarrollo Sustentable.
- Programa de Procuración e Impartición de Justicia.
- Programa para el Desarrollo del Distrito Federal.
- Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal.

De los planes arriba indicados, analizo los siguientes a manera de ejemplo, por tratarse de los mas importantes a mi juicio, y debido a que son pocos los que a la fecha se han publicado, entre ellos destacan, el Programa Nacional de Población, publicado el día 7 de agosto de 1995, el Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal, con fecha

de publicación de 28 de noviembre de 1995, y el Programa de Desarrollo Educativo, publicado el 19 de febrero de 1996.

VI.VIII. PROGRAMA NACIONAL DE POBLACIÓN.

El Programa Nacional de Población cuenta con los siguientes puntos :

Se detalla un análisis de la demografía nacional, en el cual se hace un estudio de la magnitud y el crecimiento de la población, tanto en el pasado, como la que se espera para el período 1995-2000, el hecho de que la mortalidad y la fecundidad se han reducido substancialmente por el avance de la ciencia y por la migración de la población hacia el exterior del país, principalmente hacia los Estados Unidos de América.

Se evidencia el hecho de que la población en general ha tenido una preferencia por la planificación familiar, la cual consiste en la adopción de diferentes sistemas anticonceptivos, con el objeto de reducir el número de integrantes de las familias.

Este programa busca hacer ver el beneficio que trae como consecuencia el retrasar el primer embarazo, así como el hecho de espaciar los nacimientos, del mismo modo se van hacer esfuerzos para abatir el número de abortos, en defensa de la salud de las mujeres que los practican, haciéndose patente el hecho de que el sector público es el principal suministrador de anticonceptivos, siendo la principal política del

Programa de Población 1995-2000 el enfocarse de manera integral a la planificación familiar y la salud reproductiva.

Actualmente una quinta parte de la población, ha realizado movimientos migratorios a través de dos estados, cinco de cada cien mexicanos han cambiado su residencia entre 1985 y 1990, las principales corrientes migratorias se han originado de la Ciudad de México al interior de la república, sin embargo seis de cada diez habitantes residen en localidades urbanas, y la mitad de la población vive en localidades de mas de un millón de habitantes.

Se recalca que la familia es el núcleo social mas importante, ya que en él se inculcan los valores que enriquecen la vida individual y social, además de que han sido un núcleo de solidaridad en las diferentes crisis económicas que se han presentado a través de la historia, se ha advertido un incremento de los hogares, pero éstos a su vez son mas pequeños en cuanto a sus miembros, los hogares de menores ingresos son los de mayor tamaño, sin embargo, son los que aportan un mayor número de miembros a la actividad económica.

Los retos prioritarios de la política de población son :

- Incidir en la circularidad entre la pobreza y rezago demográfico;
- Continuar impulsando la reducción del crecimiento poblacional;
- Impulsar un enfoque integral de la planificación nacional y salud reproductiva;
- Promover los beneficios que trae consigo una familia pequeña;

- Atender la demanda insatisfecha de anticonceptivos, ampliando la gama de métodos para regular la fecundidad, mejorando la calidad con que se ofrecen;
- Atender los efectos del alto crecimiento demográfico del pasado;
- Mejorar la condición de la mujer;
- Fortalecer a la familia;
- Reordenar el desarrollo regional y distribución territorial de la población;
- Armonizar la evolución de los fenómenos demográficos y las exigencias de un desarrollo sustentable;
- Fortalecer una cultura demográfica;

Lo anterior, se va lograr integrando la información que se tiene respecto a la población y demografía, promoviendo la descentralización, la educación, información y comunicación en la población, evaluando los resultados de manera anual.

VI.IX. PROGRAMA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Por lo que respecta al Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000, en éste se plasma la política a seguir por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con apoyo de la Secretaría de Seguridad Pública, para combatir los diferentes brotes de criminalidad que se dan en la capital del país.

En dicho programa, se hace el diagnóstico de la delincuencia en la actualidad, así como de la manera en que se encuentran conformados los cuerpos de seguridad, de dicho análisis se determinan los objetivos que va a perseguir el programa, indicando las líneas de estrategia a seguir, mismas que son:

- El intensificar la presencia y vigilancia de los diferentes cuerpos de seguridad pública, dentro de la superficie del Distrito Federal, con el objeto de fortalecer las tareas preventivas, logrando la interacción de los cuerpos de seguridad con la sociedad.
- Se fortalecerán los mecanismos y sistemas que permitan observar los reglamentos gubernativos y de justicia cívica, con el objeto de mantener el orden público, y contribuir de esta manera al buen funcionamiento de la ciudad, observando en todo momento el respeto a la legalidad.
- Se desarrollarán sistemas y estructuras especializadas, de tipo legal, institucional y social, con el objeto de investigar y combatir de manera eficiente a la delincuencia organizada y violenta que opera en el Distrito Federal.
- Profesionalizar los cuerpos de seguridad pública, mejorando los mecanismos de selección, de capacitación, actualización y especialización de sus integrantes, instrumentando la carrera policial, impulsando un sistema que amplíe las prestaciones sociales y económicas de los cuerpos de seguridad.
- Ampliación y profundización de los canales de coordinación, entre los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, integrando a la capital al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- Incremento de los mecanismos que procuren la defensa de los derechos humanos.
- Fortalecimiento y ampliación de estrategias que tiendan a combatir la impunidad, corrupción y el abuso de autoridad.
- Se buscará el mejoramiento de la administración en los cuerpos de seguridad pública, incorporando criterios de eficiencia, racionalidad y transparencia, en la aplicación de recursos, adoptando técnicas avanzadas, desconcentrando funciones y agilizando los procedimientos.
- Fomento de la participación y colaboración de los diferentes sectores de la sociedad y las distintas instancias de gobierno, se buscará el fortalecimiento de la confianza en los cuerpos de seguridad pública.
- Informe permanente a la comunidad, de los avances obtenidos en las diferentes tareas desarrolladas.

Cuenta este programa con dos anexos, el primero que da a conocer los lineamientos generales en materia de seguridad pública, expedidos por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y el segundo anexo indica las principales propuestas emanadas de los foros de consulta, respecto a la seguridad pública.

VI.X. PROGRAMA DE DESARROLLO EDUCATIVO

El presente programa se encuentra dividido en cinco grandes rubros, el primero relativo a la educación básica, el cual analiza los avances históricos que en materia de la expansión de la matrícula se ha obtenido, haciendo hincapié en que se ha dado una insuficiencia en la cobertura de

la misma, registrándose en 1990 a 2'514,000 mexicanos entre la edad de los seis y catorce años que no asistían a la escuela, esto se ha dado en gran medida por la dispersión poblacional y el rechazo que los grupos indígenas tienen al contacto con grupos del exterior de sus comunidades.

Para combatir lo anterior se determinan cinco estrategias y acciones :

- La organización y el funcionamiento del sistema de educación básica.
- Los métodos, contenidos y recursos de la enseñanza.
- la formación, actualización y superación de maestros y directivos escolares.
- La equidad educativa.
- Los medios electrónicos en apoyo de la educación.

Por lo que respecta al primer punto, se reorganizará el sistema escolar con el objeto de mejorar la planeación educativa, haciendo llegar a la población una educación básica de calidad, contando con información precisa y oportuna sobre el desempeño del sistema educativo, a éste efecto, se desarrollarán los mecanismos que garanticen una respuesta adecuada de la autoridad educativa, para subsanar las deficiencias que se identifiquen, reforzando los aciertos a través de indicadores y prácticas de evaluación. Se va a emprender el fomento a la investigación educativa apoyado en el mantenimiento y construcción de la infraestructura necesaria.

Se pretende obtener una participación social en el sistema de educación, mediante como el impulso de funciones directivas y de supervisión en los servicios de educación básica que presta el Estado, así como en la que

imparten los particulares, se aprovechará el tiempo disponible de manera óptima, impulsando una ampliación gradual de la jornada de trabajo escolar, apoyada con el contenido de los libros de texto y la modernización de los planes y programas de estudio, asimismo se aplicarán nuevos procedimientos para evaluar los planes de enseñanza, convirtiéndolos en instrumentos orientadores del trabajo escolar.

Se iniciará una cruzada de formación, actualización y superación de maestros y directivos escolares con el objeto de lograr el desarrollo profesional de los docentes por medio de la actualización, nivelación a rango de licenciatura los estudios de normal, la capacitación, superación profesional, la carrera magisterial y la revaloración social del propio magisterio.

Se asumió el compromiso de alcanzar una mayor justicia educativa en el país, a través de acciones en favor de la equidad educativa, a tal efecto se aplicarán las siguientes vertientes :

- Impulso a la labor de los docentes.
- Atención a las escuelas primarias con maestros multigrado.
- Funciones de supervisión y simplificación administrativa.
- Acciones preventivas de recuperación.
- Suministro de materiales didácticos.
- Construcción y mantenimiento de los espacios escolares.
- Estrategia multi-sectorial de combate a la pobreza extrema.

Se va a dar una atención a las poblaciones que tengan condiciones de mayor rezago, entre ellas a las comunidades mas pequeñas y remotas, a la población migrante, los niños de la calle y la población indígena.

La educación básica se apoyará en los medios electrónicos, con el objeto de fortalecer el vínculo de la escuela y la comunidad, a través de programas educativos y culturales que se transmitan a los hogares del país.

En el apartado relativo a educación para adultos se plantean cinco líneas de estrategias y acciones a seguir en el periodo 1995-2000.

- Revisar los fundamentos conceptuales de la educación para adultos.
- Reorientar el funcionamiento de las dependencias, instituciones y programas, hacia el desarrollo de capacidades fundamentales entre los adultos con escasa escolaridad.
- Flexibilizar los sistemas y programas de educación para adultos.
- Diversificar la oferta educativa para adultos.
- Desarrollar mecanismos de normalización y reconocimiento de aprendizajes empíricos y competencias laborales.

Asimismo se pretende extender y mejorar la calidad de la educación que se imparte a nivel medio superior y superior, apoyado todo lo anterior en un incremento del financiamiento de la educación, por medio de eficiencia en el uso de recursos y a través de la concurrencia de los esfuerzos de los sectores que orientan sus actividades de una manera directa o indirecta a la educación.

CONCLUSIONES.

1.- Existe una gran diversidad de criterios para definir la planeación del desarrollo y sus diferentes acepciones, sin embargo debe de tomarse en cuenta como definición de Planeación Nacional del Desarrollo, la que se contiene en la Ley de Planeación, en atención a que es el único ordenamiento legal vigente que aborda dicha definición.

2.- El término planeación y planificación lo he considerado como de idéntico significado, ya que independientemente de su utilización, atienden siempre a la idea de elaborar, instrumentar y ejecutar los planes y programas de desarrollo.

3.- Las leyes de planeación rompen con el principio de eternidad de las leyes, al existir en el mundo del derecho por el período en el cual se aplican los planes y programas de desarrollo.

4.- Se puede ver la naturaleza de las leyes de planeación como un fenómeno de tendencia, debido a que la aplicación de estas depende de una gama de actos ajenos al proceso de planeación, creando una incertidumbre en su consecución.

5.- Por el hecho de tener una creación autónoma el Derecho de Planeación, así como por la inclusión de los diferentes sectores de la sociedad, se le ubica como de naturaleza social, en tanto que por los medios

de consecución de acciones que utiliza con los sectores de la sociedad, se le puede considerar como de naturaleza mixta.

6.- Al Plan Nacional de Desarrollo no se le puede dar una sola categoría jurídica, ya que es un conjunto de normas de hecho, principios generales, motivos, normas que obligan, normas que dan fundamento jurídico a las acciones de los particulares y normas que marcan cierto rumbo de acción al Estado.

7.- La planeación sin planes no permite un crecimiento sustentable y sostenido de los países y se les limita la ayuda financiera del exterior.

8.- La planeación con planes tiene los efectos contrarios a lo arriba indicado, y el plazo al cual se va a llevar a cabo ésta, va a depender de las necesidades y circunstancias de cada país, siendo las mas convenientes la planeación a mediano y largo plazo con el objeto de seguir un criterio más sólido de desarrollo.

9.- El sistema de planeación centralizada nace de la crítica a la economía de mercado, acaparando el Estado los medios de producción y facultándosele a la Agencia de Planeación las decisiones mas importantes en esa materia.

10.- El sistema de planeación centralizada funciona en base a :

- El papel del poder central.
- El funcionamiento de las empresas.
- El crecimiento de la burocracia.

11.- Los sistemas de planeación inducida, libre, obligatoria, y concertada o contractual, van a ser los medios que el sistema de planeación democrática utiliza para lograr la participación de absolutamente todos los sectores de la sociedad en el desarrollo nacional.

12.- El Sistema Nacional de Planeación Democrática es el que actualmente existe dentro del mundo del derecho en México, el cual busca conservar y fortalecer las instituciones del país, recuperar la capacidad de crecimiento económico, adecuando acciones de gobierno en base a los cambios que la sociedad requiere.

13.- La planeación del desarrollo a nivel mundial se ha dado en gran parte de los países del mundo, sin embargo gran parte las naciones industrializadas no cuentan a la fecha con un sistema de planeación, y los países de doctrinas socialistas que comulgaron con ésta práctica a la fecha no existen como tales.

14.- La historia de la planeación en México, demuestra que se dieron diferentes intentos dispersos de crear una legislación en esta materia, de los cuales se desprendieron resultados positivos hasta el cinco de enero de 1983, con la publicación de la Ley de Planeación, sin ser esta la solución que definitivamente responda a las necesidades del país en materia de planeación, por no contar con la instancia que vigile y sancione a los encargados de las dependencias, que se apeguen a lo establecido en los instrumentos de planeación.

15.- La Rectoría del Estado consiste en la forma de organización social que el Estado representa por medio de una supremacía de decisión, respecto a los asuntos de desarrollo nacional.

16.- El Estado para que cumpla sus fines de Rector de la economía, debe planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica de la nación.

17.- Los artículos constitucionales que determinan el sistema de planeación son el 5o., 25, 26, 27, 28, 73, 123 y el 131.

18.- El artículo veinticinco Constitucional, tiene la misión de garantizar el desarrollo integral de la nación, con el objeto de engrandecer la soberanía nacional y el desarrollo democrático.

19.- Mediante el artículo setenta y tres, fracción XXIX D, se faculta al Congreso de la Unión, para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo.

20.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que coordine, proyecte y elabore el Plan Nacional de Desarrollo.

21.- Del mismo modo que el anterior, se faculta a la Secretaría de Desarrollo Social para que coordine, concerte y ejecute programas para atender a los sectores mas desprotegidos de la sociedad. Y a la

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que vigile el cumplimiento de lo contenido en el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.

22.- La ley reglamentaria del artículo veinticinco constitucional es la Ley de Planeación, la cual indica el plan, y los programas a realizar por parte del Ejecutivo Federal, así como los medios para involucrar a la sociedad en el desarrollo nacional, incluyendo las responsabilidades en que incurren los actores en el referido tema.

23.- Cabe destacar que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, propone cinco objetivos fundamentales :

- Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional.
- Consolidar el régimen de convivencia social, regido por el derecho, aplicando la justicia para la solución de los conflictos.
- Construir un desarrollo democrático, el cual genere confianza para una vida política pacífica y con una intensa participación ciudadana.
- Avance a un desarrollo social que dé oportunidad de superación individual y colectiva, bajo principios de equidad y justicia.
- Promover el crecimiento económico, sostenido y sustentable en beneficio del pueblo mexicano.

24.- Por lo que respecta al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, este documento en gran medida es un proyecto de buenas intenciones, las cuales se ven difícil de conseguir, por la situación actual por la que atraviesa el país. Basta ver el hecho de que se esperaba una reactivación económica para los primeros meses de este año de 1996, situación que no se ha dado,

además del hecho de que los programas que a la fecha se han publicado, a mi parecer, son demasiado ambiciosos para la realidad nacional y para el escaso alcance de acción que tiene el actual titular del Ejecutivo.

25.- La experiencia demuestra que la planificación es necesaria para la conducción de la cosa pública en el país, pero que desafortunadamente no puede cubrir todos los aspectos, ni tener bajo control todas las variables, de ahí que debe de tener un cierto grado de flexibilidad para adecuarse a los cambios que el país experimenta en su evolución como tal.

26.- En tanto no se acoten las facultades del Poder Ejecutivo, no va a poder existir un órgano capaz de vigilar el estricto cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él derivan, toda vez que el titular de dicho poder determina de manera arbitraria las prioridades y políticas a desarrollar, sin atender lo trazado por los instrumentos de planeación.

27.- Respecto al contenido institucional, propongo la creación de una Comisión del Congreso de la Unión, que tenga las facultades de vigilar el desarrollo de las políticas del titular de Ejecutivo, en función de los instrumentos de planeación creados al principio del respectivo periodo sexenal, y en el caso de que no se apeguen a dichos instrumentos, proceda a sancionar a los funcionarios que incurran en dicha omisión, propongo se integre dicha comisión por ocho diputados, los cuales deben pertenecer en números iguales a los diferentes partidos políticos que se encuentran representados en dicho órgano, en caso de que no pueda integrarse por un número proporcional, el partido que tenga un menor número de integrantes

en dicha comisión será al cual pertenece el titular del Ejecutivo Federal en funciones, esto con el objeto de buscar el equilibrio de poderes, y siempre y cuando se dé la no intervención del Presidente de la República en las decisiones del Poder Legislativo.

BIBLIOGRAFÍA.

- 1.- Academia de Ciencias de la U.R.S.S., Instituto de Economía, Manual de Economía Política, traducción de Wenceslao Roces, editorial Grijalbo, México 1984.
- 2.- Andrade Sánchez Eduardo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1985.
- 3.- Bettelheim Charles, Problemes Theoriques et Practiques de la Planificación, P.U.F., Francia, 1946.
- 4.- Carrillo Castro Alejandro, Administración Pública, Marco Internacional 1967-1987, ONU, Tomo I, México, 1988.
- 5.- Cibotti R. Y Sierra E., El Sector Público de la Planificación del Desarrollo, Ilpes, Siglo XXI, México, 1979.
- 6.- De la Madrid Hurtado Miguel, Estudios de Derecho Constitucional, Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- 7.- Diccionario de la Lengua Castellana, Real Academia Española, España, 1989.
- 8.- Diccionario Larousse de la Lengua Española, editorial Larousse, México, 1980.
- 9.- Diccionario Trillas de la Lengua Española, editorial Trillas, México, 1984.
- 10.- García Ramírez Sergio, Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, Secretaría de Programación y Presupuesto, editorial Porrúa, México, 1981.

- 11.- García Ramírez Sergio, Derecho Procesal y Derecho Mixto, Escuela Nacional de Artes Gráficas, México, 1982.
- 12.- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Discusiones sobre Planificación, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- 13.- Martín-Retortillo Baquer Sebastián, Derecho Administrativo Económico, Tomo I, Editorial La Ley, España, 1986.
- 14.- Mochón Francisco, Economía, Teoría y Política, editorial Mc. Graw Hill, 2a. Edición, España, 1990.
- 15.- Radbruch Gustavo, Introducción a la Filosofía del Derecho, Traducción Wenceslao Roces, Fondo de Cultura Económica, México, 1955.
- 16.- Rangel Couto Hugo, El Derecho Económico, editorial Porrúa, México, 1986.
- 17.- Romeuf Jean, Diccionario de Ciencias Económicas, editorial Labor, España, 1956.
- 18.- Salinas de Gortari Carlos, Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, Secretaría de Programación y Presupuesto, editorial Porrúa, 1a. edición, México, 1981.
- 19.- Secretaría de Programación y Presupuesto, Sistema Nacional de Planeación Democrática, Talleres Gráficos de la Nación, 1a. edición, México, 1982.
- 20.- Serra Rojas Andrés, Derecho Económico, editorial Porrúa, México, 1987.
- 21.- Sheldon Arthur -F.G. Pennance, Diccionario de Economía, editorial Oikos-tau, España, 1968.
- 22.- Waterston Albert, Planificación del Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, 1a. edición, México, 1979.

- 23.- Witker V. Jorge, Derecho Económico, editorial Harla, México, 1984.
- 24.- Witker V. Jorge, Las Empresas Públicas en México y España, editorial Cívitas, España, 1981.
- 25.- Yañez Garrido Luis Anselmo-Rodríguez Jiménez Samuel, Planeación del Desarrollo y análisis de gestión en la Administración Pública, editorial Pac, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1986.

HEMEROGRAFIA

- 1.- Alessio Robles Miguel, Algunas consideraciones sobre las disposiciones en materia de planeación administrativa, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 10, No. 10, México, 1986.
- 2.- Navarrete M. Víctor M., La Planeación como Sistema de Gobierno, Conferencia, El Mercado de Valores, Nacional Financiera, S.A., No. 10, México, 8 de Marzo de 1965.
- 3.- Tinberger Jam, Problems of Planing Economic Policy, International Social Science Journal, Vol. XI, Num. 3, Francia, 1959.
- 4.- Venegas Trejo Francisco, La rectoría del Estado, culminación jurídico-constitucional de las atribuciones económicas conferidas al Estado, Revista Mexicana de Justicia, Vol. IV, No. 1, México, Ene-Mzo 1986.
- 5.- Villagordóa Lozano José Manuel, Evolución histórica de los aspectos jurídicos de la planeación en México, Revista Mexicana de Justicia, Vol. IV, No. 1, México, Ene-Mzo 1986.

LEGISLACIÓN

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Diario de los Debates, Senado de la República, No. 58, México, 29 de diciembre de 1982.
- 3.- Diario Oficial de la Federación, Ley de Planeación, México, 5 de enero de 1983.
- 4.- Diario Oficial de la Federación, Ley sobre Planeación General de la República, México, 12 julio de 1930.
- 5.- Diario Oficial de la Federación, Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, México, 31 de mayo de 1995.
- 6.- Ley Orgánica de Administración Pública Federal, editorial Andrade, México, 1995.
- 7.- Oteyza José Andrés, Presentación Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982, México, 12 marzo de 1979.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

- 1 Rangel Couto Hugo, El Derecho Económico, Editorial Porrúa México 1986.
- 2 Sheldon Arthur-Pennance F.G., Diccionario de Economía, Editorial Oikos-Tau, S.A., Barcelona España, 1968.
- 3 Bettelheim Charles, Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación, traducción G. Tortella Cázares, Editorial Tecnos, Madrid España, 1971.
- 4 Timberger Jam. Problems of Planning Economic Policy, International Social Science Journal, Vol. XI, Num. 3 París, 1959.
- 5 Navarrete M. Víctor M., La Planeación como Sistema de Gobierno, Conferencia, El Mercado de Valores, Nacional Financiera, S.A., No. 10, 8 de Marzo de 1965.
- 6 Martín-Retortillo Baquer Sebastián, Derecho Administrativo, Económico, Tomo I, Madrid España, 1986.
- 7 ídem.
- 8 Alessio Robles Miguel, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 10, No. 10, México, 1986.
- 9 García Ramírez Sergio, Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Editorial Porrúa, México, 1981.
- 10 Radbruch Gustav, Traducción Roces Wenceslao, Introducción a la Filosofía del Derecho, Fondo de Cultura Económica, México, 1955.
- 11 García Ramírez Sergio, Derecho Mixto y Derecho Procesal, Escuela de Artes Gráficas, México 1975.
- 12 Oteyza José Andrés, Presentación Plan Nacional de Desarrollo

Industrial 1979-1982, Diario Oficial de la Federación, México, 12 de marzo de 1979.

13 Witker V. Jorge, Derecho Económico, Editorial Harla, México, 1984.

14 Idem.

15 Witker V. Jorge, Las empresas públicas en México y España, Editorial Civitas, Madrid España, 1981.

16 Waterston Albert, Planificación del Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

17 Idem.

18 Idem.

19 Mochón Francisco, Economía, Teoría y Política, Editorial Mc. Graw Hill, 2a. Edición, Madrid España, 1990.

20 Andrade Sánchez Eduardo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., México, 1985.

21 Waterston Albert, Planificación del Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

22 Romeuf Jean, Diccionario de Ciencias Económicas, Editorial Labor, S.A., Madrid España, 1956.

23 Waterston Albert, Planificación del Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

24 Villagordúa Lozano José Manuel, Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, Secretaría de Programación y Presupuesto, editorial Porrúa, México, 1981.

25 Idem.

26 Serra Rojas Andrés, Derecho Económico, Editorial Porrúa, México 1987.

27 Andrade Sánchez Eduardo, Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., México, 1985.

28 ídem.

29 Serra Rojas Andrés, Derecho Económico, Editorial Porrúa, México 1987.

30 Witker V. Jorge, Derecho Económico, Editorial Harla, México, 1984.

31 ídem.

32 ídem.

33 Venegas Trejo Francisco, Revista Mexicana de Justicia, Vol. IV, No. 1 Ene-Mzo 1986, México D.F.

34 Diario de los Debates No. 58, 29 dic. 1982.

35 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México D.F., 1994.

36 De la Madrid Hurtado Miguel, Estudios de Derecho Constitucional, México D.F.

37 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México D.F. 1994.

38 Secretaría de Programación y Presupuesto, Sistema Nacional de Planeación Democrática, México, Talleres Gráficos de la Nación.

39 ídem.

40 ídem.

41 ídem.

42 ídem.

43 Salinas de Gortari Carlos, Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Editorial Porrúa, México, 1981.

44 ídem.

45 Cibotti R. y Sierra E., El Sector Público en la Planificación del
Desarrollo, ILPES, Siglo XXI México 1979.