



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE DERECHO
Seminario de Derecho Administrativo

Sistema Nacional de Planeación Democrática.
Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 perspectiva, alcance y futuro.

ALUMNO: CÉSAR ROMÁN BAÑOS ZAVALA

Asesora: DRA. ROSA CARMEN RASCÓN GASCA

México, D. F. 2006



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.

*“Considero más valiente al que conquista sus deseos
que al que conquista a sus enemigos, ya que la
victoria más dura es la victoria sobre uno mismo”*

Aristóteles

Agradecimientos

a Dios

*Por ser el arquitecto de mi vida,
por que gracias a su perfecta armonía y equilibrio
se logró construir un templo más al conocimiento...*

...a la Universidad Nacional Autónoma de México

*por darme acogida en su seno
y proveerme las dos enseñanzas básicas de mi vida:
tu pensamiento libre y tu conciencia de clase...*

...a mi maestro Luis Gustavo Arratíbel Salas

*Por su consejo, confianza y apoyo, por creer en mí,
sin él, este trabajo no hubiese sido posible,
mi reconocimiento y agradecimiento infinito...*

...a mi asesora Dra. Rosa María Rascón Gasca

*Por sus enseñanzas, dirección y orientación,
por haberme instruido en mi vida estudiantil y en este trabajo...*

...a Teto

*Por enseñarme a ser quien soy,
por ser mi guía, mi maestro
por ser el mejor y el ejemplo en mi vida...*

...a Tita

*Por tu paciencia, motivación, desvelo y perseverancia
por que siempre has estado cuando no había nadie más,
por todo tu infinito amor...*

...a Yoyo

*Por tu apoyo, por ser mi protector,
por todos tus cuidados y cariño
por enseñarme que no estoy sólo...*

...a Diego

*Por mostrarme lo más importante en la vida,
por enseñarme a ser adulto,
por darle luz y sentido a mi vida...*

...a Tela

*Por haberme cuidado cual si fueras mi madre
por darme la lección más importante de mi vida:
tu perseverancia y gusto por vivir...*

...a mis amigos Alejandro, Anayeli, Bruno, Dione, Elizabeth, Enrique, Federico, Gabriel, Gamaliel, Iván, Ivonne, Jenaro, Juán Manuel, Julio, Lázaro, Leslie, Manuel, Piña, Víctor

*Por que cada uno de ustedes, en algún momento de mi vida,
me han dispensado su amistad, me han escuchado,
me han tolerado y me han dado su cariño cual si fueran mis hermanos...*

...a Fany

*por ser un ejemplo de superación y esfuerzo
por confiarme un sueño e ilusión,
por darme el regalo más hermoso: tu amor...*

...Muchas Gracias.

Sistema Nacional de Planeación Democrática Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 perspectiva, alcance y futuro

Introducción	I
Capítulo Primero. Importancia Social y Política de la Planeación	
1.1. Conceptos de Planeación y Planificación. Diferencias	1
1.2. Concepto de Planeación Económica	9
1.3. Tipos y modalidades de Planes	14
1.4. Concepto de Planeación Democrática y de Sistema Nacional de Planeación Democrática	18
1.5. Teleología de la Planeación	24
Capítulo Segundo. La Planeación en el ámbito Internacional	
2.1. Rusia y países socialistas	26
2.1.1. Organismos de Planificación	29
2.1.2. Los Planes Quinquenales	32
2.1.3. Transición de una Economía Planificada	36
2.2. El trato nuevo “New Deal” y Estados Unidos de América	41
2.2.1. Dirigismo y la crisis financiera	41
2.2.2. El Trato Nuevo	42
2.2.3. Los ecos del Trato Nuevo	45
2.3. Gran Bretaña	48
2.3.1. Estado de Bienestar y planeación económica	48
2.4. Francia	51
2.4.1. Organismos de Planeación	53
2.4.2. Planes Indicativos	54
2.5. Alemania	59
2.5.1. Planeación antes de la Segunda Guerra Mundial	59
2.5.2. Alemania después de la Segunda Guerra Mundial	61
2.6. Directrices de Organismos Internacionales	64
2.6.1. Organización de las Naciones Unidas	64
2.6.1.1. Estrategia de las Naciones Unidas para el Desarrollo	66
2.6.2. Organización de Estados Americanos	69
2.6.3. Fondo Monetario Internacional	71
2.6.4. Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo	73
2.6.5. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico	76
2.6.6. Planeación y Globalización	79

Capítulo Tercero. Antecedentes de la Planeación en México	
3.1. Comisiones Especiales de Eficiencia y el Consejo Económico	82
3.2. Ley de Planeación 1930	84
3.3. Los Planes Sexenales	87
3.3.1. Primer Plan Sexenal (1934 - 1940)	88
3.3.2. Segundo Plan Sexenal (1940 – 1946)	90
3.4. Comisión Nacional de Inversiones	92
3.5. La Secretaría de Presidencia y el Plan de Acción Inmediata	96
3.6. Planeación de 1964 a 1976	99
3.6.1. Programa de Desarrollo Económico y Social	99
3.6.2. Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social	101
3.7. De la Secretaría de Programación y Presupuesto al Plan Global de Desarrollo	102
3.8. Reforma de 1982	107
3.9. Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988	111
3.10. Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994	121
3.11. Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000	131
Capítulo Cuarto. Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006	
4.1. Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006	139
4.1.1. Procedimiento de elaboración	140
4.1.2. Concertación e inducción	142
4.1.3. Autoridades en materia de Planeación	144
4.1.4. Participación de sectores público y privado	149
4.1.5. Programas representativos	163
4.2. Alcances y Limitaciones del Plan Nacional de Desarrollo	166
4.3. Comparativo entre el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 y planes anteriores	168
4.4. Eficacia de la Planeación en México	172
4.5. Futuro del Sistema Nacional de Planeación Democrática	179
4.6. Desarrollo Sustentable	186
Conclusiones	196
Propuesta de creación de la Comisión Intersecretarial de Planeación	201
Bibliografía	207

Índice de Abreviaturas

AIF	Asociación Internacional de Fomento
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
CFI	Corporación Financiera Internacional
CGP	Comisariado General del Plan
CIAD	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones
COMECON	Consejo de Ayuda Mutua Económica
DEA	Departamento de Asuntos Económicos
DOF	Diario Oficial de la Federación
DP	Dirección de Previsión
FMI	Fondo Monetario Internacional
GOELRO	Comisión Estatal para la Electrificación de Rusia
GOSPLAN	Comisión Estatal para la Planificación General en la URSS
INSEE	Instituto Nacional de Estadística y de Estudios Económicos en Francia
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LPCGPF	Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
LPGR	Ley de la Planeación General de la República
NEDC	Consejo Nacional de Desarrollo Económico
NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
OECE	Organización Europea de Cooperación Económica
OMGI	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PND 01-06	Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006
PND 83-88	Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988
PND 89-94	Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994
PND 95-00	Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000
PNM	Plano Nacional de México
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RDA	República Democrática de Alemania
RFA	República Federal de Alemania
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TVA	Autoridad del Valle de Tennessee
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

Introducción

El ser humano en el desarrollo de sus actividades requiere planear cómo habrán de efectuarse éstas, por tanto, las actividades que realizan el sector privado o empresarial y las que efectúa el Estado requieren de la planeación, sin embargo para efectos de la presente investigación únicamente se tomará en consideración la planeación estatal. Derivado de lo anterior, en el desarrollo del presente trabajo, al utilizar el vocablo planeación se refiere a la planeación estatal.

Estados Unidos Mexicanos^{*}, no está exento de la planeación, por lo cual en este trabajo se analizará al Sistema Nacional de Planeación Democrática desde sus fuentes conceptual, legal, histórica y real. Al efectuar el análisis del Sistema Nacional de Planeación Democrática no podemos olvidar el análisis respectivo del Plan Nacional de Desarrollo, en específico el correspondiente al período 2001 – 2006.

El capítulo primero pretende explicar en que consiste la planeación como una actividad estatal, sus distintos tipos y modalidades, así como sus fines últimos. A partir del análisis de estos conceptos base se podrá aplicar éstos mismos a la planeación efectuada en México.

Como se verá, la planeación es una actividad que surge y se perfecciona en otros países. La planeación en general, y en particular la imperativa, nace como actividad estatal en la Ex URSS, en este país se desarrolla, sin embargo, otros países como Francia, Alemania, China, Gran Bretaña e incluso Estados Unidos de América existen ejercicios planeadores que enriquecen y en muchos casos perfeccionan la planeación como actividad estatal.

^{*} En lo sucesivo México.

Tomando en consideración el argumento anterior, es necesario efectuar una breve explicación de los casos antes citados, por lo cual en el capítulo segundo se tocará lo respectivo a la planeación en el ámbito Internacional. No omito señalar que la influencia que efectúan los Organismos Internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico será debidamente expuesta en este mismo capítulo.

En México la planeación tal y como la conocemos actualmente, ha atendido a un proceso de evolución interna e influencia internacional. Los primeros intentos de planeación en México se remontan al año de 1926 con las comisiones especiales de eficiencia. Diversos ejercicios planeadores han surgido en México tales como la Ley de Planeación, los planes sexenales, el plan de acción inmediata, el plan global de desarrollo, por nombrar algunos casos.

En el año de 1983, mediante la reforma del 3 de febrero, es cuando se instituye en nuestra Constitución federal el Sistema Nacional de Planeación Democrática y se expide la Ley de Planeación, abrogando a su antecesora, originando el Plan Nacional de Desarrollo. A partir de esa fecha se han instrumentado en cada uno de los períodos presidenciales planes de desarrollo. El estudio de cada una de estos ejercicios efectuados por el gobierno mexicano es de vital importancia para entender cual ha sido la base o fundamento del actual Sistema Nacional de Planeación Democrática por lo cual en el capítulo tercero se expondrán todos y cada uno de los casos antes mencionados.

Finalmente en el último capítulo, se pretende exponer cual es el resultado del Sistema Nacional de Planeación Democrática: El Plan Nacional de Desarrollo. El análisis del Plan Nacional de Desarrollo, pretende aportar puntos de vista que permitan entender cual es el alcance y futuro de la planeación en México.

Cabe destacar que actualmente uno de los conceptos más importantes de las políticas de todos los países es la relativa al desarrollo sustentable. Con lo cual, en la parte final de este capítulo, se hará el análisis de cual es la postura del Sistema Nacional de Desarrollo, en específico del Plan Nacional de Desarrollo.

Durante el desarrollo de esta investigación, en cada uno de los capítulos antes mencionados, se pretende mostrar un punto de vista integral y jurídicamente fundamentado de la planeación estatal que se ha desarrollado por casi noventa años, así como su resultado en nuestro país.

No omito señalar que la presente investigación, se centrará únicamente en la planeación efectuada en el ámbito federal, es decir la planeación efectuada por las entidades federativas y los municipios no será objeto de esta investigación, sólo para el caso de que participen mediante convenios con la federación, derivado de lo anterior, siempre que se cite a la Constitución, se remite a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Capítulo Primero. Importancia Social y Política de la Planeación

1.1. Conceptos de Planeación y Planificación. Diferencias

Plan es el punto de partida o la idea básica a desarrollar, entendida como la proyección que se tiene de realizar un objetivo, compuesto por una serie de disposiciones y medios para la ejecución del mismo. Tanto la planeación como la planificación poseen una íntima relación en virtud del vocablo plan. El concepto de planeación corresponde a la acción o intención de trazar un plan. Por su parte planificación es la elaboración de un plan, para lograr un objetivo determinado. De primera instancia no se logra visualizar una diferencia entre ambos conceptos.

Los conceptos de planeación y planificación provienen de un mismo sentido o contenido, éste consiste en la formulación de un proyecto con un objetivo determinado.

La planeación para Charles Bettelheim es definida de la siguiente manera:

“Es una actividad que pretende:

- I. Precisar objetivos coherentes y prioridades al desarrollo económico y social;
- II. Determinar los medios apropiados para alcanzar tales objetivos, y
- III. Poner efectivamente en ejecución dichos medios con vistas a la realización de los objetivos apuntados.

Como actividad tendiente a fijar el desarrollo de un país objetivos económicos y sociales coherentes, la planeación debe conducir a la expresión cuantificada de una política económica y social”.¹

En la definición anterior destacan los siguientes elementos:

¹ Bettelheim, Charles. *La Planificación y crecimiento acelerado*, Fondo de Cultura Económica. México. 1985. p. 177.

- *Actividad* cuya función consiste en la
- Determinación de *objetivos* prioritarios y coherentes
- Búsqueda del *desarrollo* económico que repercuta en el ámbito social, y
- Determinación de los *medios* idóneos para llevar a cabo dichos objetivos.

El maestro Miguel Acosta Romero, define a la planeación como:

“Una actividad del Estado y en general de toda organización que es necesaria para establecer prioridades conforme a una escala de valores o de cuestiones políticas en la que se determine qué es lo que se debe alcanzar, cómo se debe alcanzar y qué medios se deben utilizar para obtener esas finalidades que pueden ser a corto, mediano o largo plazo.

La planeación es un instrumento de la actividad administrativa, mas no es la base de toda esa actividad y tampoco debe ser el sustento y la estructura de la actividad del Estado.”²

Es lógico que en la definición citada, la planeación sea una actividad estatal, la cual debe seguir un procedimiento, instruido por el qué, el cómo y a través de qué, debiéndose señalar además una temporalidad, es decir, el período para la culminación de los objetivos. Agrega además que la planeación afecta directamente a la actividad económica.

Miguel de la Madrid en su obra Planeación Democrática menciona a la planeación como:

“Un vehículo para captar los sentimientos de la nación y transformarlos en programa de gobierno. Nos permite articular las demandas sociales, a fin de que el sistema político y, en su oportunidad, la administración pública, puedan reconocer estas demandas, captarlas sistemáticamente,

² Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 2ª edición. Porrúa. México. 1993. p. 637.

regularlas y también construir programas e instrumentos de trabajo para satisfacerlas ordenada y eficazmente”.³

Al análisis de esta postura, se destaca a la planeación como un medio, que permita una política de gobierno más real y coherente, un medio de interacción con los gobernados mediante su participación, tema que se analizará en capítulo posterior.

Fernando Zamora señala a la planeación como una forma de intervención, que surge con motivo del propio sistema económico, sustentado en principios propios del mismo, con el único y vital propósito definido de defenderlo y robustecerlo. El autor comentado considera que a partir de la planeación, el Estado encuentra una forma de protección.⁴

Desde un punto de vista técnico-jurídico la Ley de Planeación en su artículo 3 establece lo siguiente:

*Artículo 3º.- Para los efectos de esta ley se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo 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
Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones se evaluarán resultados.*

En el artículo citado, el orden y la sistematización son objetivos de esta actividad estatal, además destacar la encomienda de la actividad en el poder ejecutivo federal y un sistema ordenado para su instauración.

³ De la Madrid Hurtado, Miguel. Planeación Democrática. Ediciones Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1983. p. 21.

⁴ Zamora, Fernando. La Planeación Económica en México. Fondo de Cultura Económica. México. 1962. p. 85.

Al ser la planeación todo un procedimiento complejo que busca evitar la especulación y poseer un alto grado de certidumbre, la planeación deberá tener como etapas principales: La fijación de las metas u objetivos que se persiguen; una investigación previa; los medios más adecuados para su realización, así como una selección de aquellos medios que provean un beneficio, una vez determinados los medios óptimos, debe establecerse la forma en que habrá de ejecutarse.

La planeación requiere de un procedimiento previo, consistente en realizar una investigación exhaustiva de las variantes que constituyen la realidad sobre la cuál habrá de trazarse un plan. Charles Bettelheim clasifica los pasos en tres grandes grupos: Los datos por reunir, los métodos de obtención de datos y los métodos de presentación de datos.⁵

De acuerdo con este autor los datos por reunir englobarán toda aquella información necesaria para lograr un sustento de la actividad a realizar, ejemplo de esto lo sería la investigación de campo mediante la cual se obtengan datos que ilustren la situación en campos como demografía, producción y comercio entre otros. Los métodos de obtención de datos los constituyen formas más técnicas y específicas como los censos, considerados en la actualidad como la obtención de información numérica en materia demográfica o económica, de una determinada zona o demarcación; otra forma de obtención de datos los constituyen los muestreos estadísticos y las investigaciones técnicas. Los métodos de presentación de datos o la presentación final se realizará por medio de cuadros estadísticos y contables, a través de coeficientes e incluso por medio de mapas o presentaciones cartográficas.⁶

⁵ Bettelheim, Charles. op. cit. pp. 178-187.

⁶ Idem.

Una vez analizados diversos conceptos respecto a la planeación, la planificación, segundo concepto materia de nuestro estudio, es definido por la Enciclopedia Jurídica Básica como:

“Un proceso de racionalización en la toma de decisiones que lleva aparejada la necesidad de señalar los objetivos que se pretenden conseguir, así como los medios que conducen alcanzar tales objetivos. Básicamente, por tanto, la planificación aparece como técnica operativa, una modalidad de actuación que pretende introducir una indiscutible dosis de certeza, y que lógicamente es referible a las actuaciones de los distintos poderes públicos.”⁷

Con los elementos anteriores se entiende a la planificación como un procedimiento tendiente a la toma de decisiones que requiere forzosamente fijar prioridades y los mecanismos para su cumplimiento. Por lo tanto, evitar la especulación al máximo y conseguir certeza son objetivos primordiales de la planificación.

Michael Todaro describe a la planificación de la siguiente manera:

“Es el esfuerzo consciente del gobierno por influir, dirigir, y en algunos casos, controlar los cambios de las principales variables económicas (consumo, inversión, ahorro, exportaciones, importaciones, entre otros), de un país o región dados al paso del tiempo, para alcanzar un conjunto de objetivos previamente determinado. Lo esencial de la planificación económica se resume en estas nociones de la influencia, la dirección y el control gubernamentales”.⁸

⁷ Enciclopedia Jurídica Básica. Editorial Civitas. Volumen III. España. 1995. p.4897.

⁸ Todaro, Michael P. Economía para un mundo en desarrollo.1ª reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México. 1987. p. 576.

La planificación es una forma de intervención de la actividad realizada por el Estado con el objeto de ejercer una influencia, es decir lograr producir ciertas actividades en forma indirecta; ejercer una dirección y lograr en consecuencia control. Se menciona la idea de actuar directamente sobre las principales variables económicas.

La planificación, conforme al Diccionario Jurídico Mexicano, se define como:

“Esta forma del intervencionismo estatal se identifica con una injerencia deliberada, basada en el conocimiento racional del proceso socioeconómico y sus leyes. Se presenta como un conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales, por los cuales los sujetos, agentes, grupos, estructuras, comportamientos y movimientos, que constituyen la sociedad, la modifican y desarrollan consciente e integrados en la totalidad, de manera tal que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir de éste.

La planificación se traduce en un conjunto orgánico de objetivos y medios, cuantitativamente evaluados y adaptados unos a otros, que interesan a toda la economía y a toda la sociedad o a sus sectores fundamentales, con determinación de recursos, instrumentos y etapas, y atribución de tareas y responsabilidades para los principales agentes sociales”.⁹

Considero que esta definición es la más completa, toda vez que determina objetivos, medios, sujetos y realización, proponiendo la coherencia entre estos elementos, que permita un desarrollo armónico de la actividad económica.

Tony Killick, autor citado por Michael Todaro, engloba en seis apartados cuales son las características más significativas de toda planificación:

⁹ Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa – UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo P-Z. México. 2001. p. 2143.

1. A partir de las posiciones políticas y las metas del gobierno, la planificación trata de definir los objetivos de la política económica, sobre todo por cuanto se refieran al desarrollo futuro de la economía;
2. Un plan de desarrollo plantea una estrategia por cuyo conducto se trata de lograr los objetivos, que normalmente se traducen en metas específicas;
3. El plan trata de presentar un conjunto centralmente coordinado e internamente congruente de principios y política, escogidos como los medios óptimos para la realización de la estrategia y la consecución de las metas, y que pretenden utilizarse como un marco para la orientación de las posteriores decisiones rutinarias;
4. El plan abarca toda la economía;
5. Para alcanzar el nivel óptimo y la congruencia, el plan global utiliza un modelo macroeconómico más o menos formalizado, y el modelo en cuestión se emplea para proyectar la actuación futura que se desea de la economía, y
6. Un plan de desarrollo abarca de ordinario un período de cinco años, por ejemplo, y encuentra su expresión física en un documento de plan a mediano plazo que puede incorporarse a un plan de perspectiva a más largo plazo y complementarse con planes anuales.¹⁰

Las características anteriores, entrelazan al concepto de planificación con la actividad económica, ya que hacia ésta se encuentra dirigido el proceso de planificación, además señalan un plazo de vigencia de la planificación, temas que se abordarán posteriormente.

Como se mencionó anteriormente, ambos conceptos poseen similitudes y puntos de concordancia, Mariano Baena del Alcazar logra delimitar un alcance para cada concepto de la siguiente forma:

¹⁰ Todaro, Michael p. op. cit. p. 583.

“Mientras que el planeamiento indica la elaboración de un plan, la planificación supone la actividad de la Administración desde un punto de vista general para la aplicación de dicho plan, y la programación la actividad reflexiva y ordenadora de su trabajo de cada uno de los órganos encargados de realizar una o varias tareas concretas”.¹¹

Es decir, para el autor citado, planeamiento¹² consiste únicamente en la actividad mediante la cual se elabora un plan, la planificación sería un paso posterior, consistente en la actividad estatal para la aplicación del plan y por último, un concepto que agrega es el de programación, como la actividad final realizada con un grado de especialización por la Administración Pública.

El mismo autor establece una diferencia más, al formular:

“Para nosotros, el planeamiento debe ser competencia de un órgano de estudio que pase el proyecto de plan a los órganos correspondientes del Poder Legislativo para la aprobación del mismo. Una vez realizado esto la planificación debería ser llevada a cabo en líneas generales por los altos órganos coordinadores de la Administración que impartirían directrices de actuación de cada uno de los organismos interventores, los cuales a su vez vendrían obligados a programar su actividad”.¹³

Si se atiende a lo anterior, planeación sería la actividad realizada por el Poder Ejecutivo con la aprobación del Legislativo, por su parte planificación es la actividad de ejecución de plan por parte de la Administración Pública en general

¹¹Baena del Alcazar, Mariano. Régimen Jurídico en la Intervención Administrativa en la Economía. Tecnos. España. 1966. p. 143.

¹² En la obra citada el autor explica que una incorrecta traducción del término planeamiento que debería ser planeación propiamente, por lo que los términos planeamiento y planeación se refieren al trazado de un plan por lo que se sugiere su uso indistinto.

¹³ Idem.

y por último, programación sería la actuación de los diversos órganos de la Administración Pública en lo particular.

Una de las diferencias entre ambos conceptos, es en cuanto al uso del vocablo, ya que autores cuyo pensamiento se encuentra orientado a tendencias socialistas hablan de planificación, en cambio, autores orientados a tendencias capitalistas o neoliberales utilizan el término planeación. Cabe señalar que para efectos de la normatividad en la materia en nuestro país, es utilizado el término planeación, quedando su denominación como Ley de Planeación.

1.2. Concepto de Planeación Económica

Es imposible establecer un concepto de planeación económica, sin un análisis previo sobre la intervención estatal en la actividad económica. La intervención estatal se designa como el conjunto de funciones, poderes, recursos, instrumentos y mecanismos por los cuales y a través de los cuales el Estado realiza actividades en diferentes niveles y aspectos de la economía y de la sociedad respectivas, que directa o indirectamente debe orientarlas en un sentido determinado y conforme a los objetivos fijados para sus políticas generales o sectoriales.¹⁴

John Stuart Mill distingue dos formas de intervención estatal, ya que en teoría se está ante la misma figura, sin embargo, tienen características muy distintas sobre todo en cuanto a su naturaleza y sus efectos, una primera forma de intervención estatal encuentra su fundamento principalmente en el grado de urgencia, donde ésta puede extenderse hasta un excesivo control de la libertad de los individuos.¹⁵ El Estado puede y está facultado para prohibir a todas las personas la realización efectiva de determinadas actividades o condicionar su

¹⁴ Diccionario Jurídico Mexicano. op. cit. p. 2142.

¹⁵ Stuart Mill, John. Principios de Economía Política. 3ª reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México. 1996. p. 805.

realización a una previa autorización, además puede considerar no solo la prohibición, sino además exigir la realización de determinadas cosas, con el objeto de provocar la abstención de actividades no permitidas o sancionadas por el Estado, estos serán signos inequívocos de una intervención autoritaria del gobierno. En contra parte una intervención que no es autoritaria se caracteriza cuando un gobierno cambia las órdenes y prohibiciones por las opiniones y la información, permitiendo a los individuos la libertad de realizar objetivos de interés social, pero no deja esta actividad al arbitrio del individuo toda vez que como medio de control crea disposiciones que logren ser el medio para su factible realización.

Jorge Witker distingue dos formas de Intervención una directiva y otra directa. La primera se caracteriza por que el Estado dirige la política económica mediante los instrumentos directos tales como la política monetaria, fiscal, el comercio exterior, entre otras, e indirectas políticas salariales, de empleo, seguridad social, educativa y otras. La segunda se identifica con que el Estado es un sujeto económico más que actúa y dirige actividades económicas, por lo tanto es una intervención administrativa, pues generalmente se traduce en acciones realizadas por medio de empresas públicas.¹⁶

El sistema de economía libre, surgió en el siglo XVIII, consolidándose universalmente en el siglo XIX y principios del XX, logra su mayor esplendor en el siglo XIX. Las principales características de este sistema económico son: Se logra una consolidación de los mercados nacionales, provocando a su vez la apertura de nuevos mercados en el ámbito internacional; se logran grandes avances tecnológicos en el sector productivo principalmente; se fortalece en gran medida la propiedad privada sobre los medios de producción; uno de los principales aspectos recae sobre la división social del trabajo; existe un profundo desarrollo de las ideas liberales; surge y se desarrolla el sector

¹⁶ Witker, Jorge. Derecho económico. Editorial Harla. México. 1985. p. 30.

bancario y en consecuencia surgen nuevos instrumentos financieros; por lo que respecta al Estado realiza actividades limitadas en sectores como custodia de fronteras, seguridad interna, obras públicas. En consecuencia la economía es una actividad natural que encuentra su regulación en el mercado, existiendo libertad económica total, tanto a nivel interno como a nivel internacional. En materia de planeación económica esta tiene un papel vital no de forma directa, la planeación consiste sobre todo en aspectos principales como alcanzar el crecimiento económico rápido con base en lograr tasas de empleo elevado y lograr que los precios de diversos productos sean estables, a través de una adecuada política fiscal y monetaria, es de destacar que en este tipo de sistema no se elabora un plan económico en forma detallada es decir no se fijan una serie de objetivos específicos, toda vez que se efectúa una planeación limitada tomando como base un análisis de tendencia pasada y una proyección futura de la actividad económica.¹⁷

El sistema socialista o de economía centralmente planificada aparece y surge en Rusia en 1917. Este sistema tiene como fundamento ideológico el pensamiento vertido en la filosofía marxista-leninista que establece como columna vertebral el rechazo de la propiedad privada sobre los medios de producción y que tiende a reemplazar la propiedad privada por la propiedad estatal y colectiva. La principal crítica al capitalismo se orienta a que la existencia de la propiedad privada en la producción, condena irremediabilmente a la explotación de los trabajadores, orillándolos a condiciones de vida de subsistencia, ya que el salario no corresponde al trabajo efectivamente realizado, dando lugar a la existencia de la plusvalía en beneficio del sector empresarial, este sector será considerado explotador y clase dominante que al controlar la actividad económica, controlará el Estado y por tanto impondrá un ordenamiento jurídico acorde a sus intereses. Jorge Witker caracteriza a este sistema así:

¹⁷ Apuntes de la cátedra Introducción al Derecho Económico, impartida por el Lic. Pedro Ojeda Paullada. México. 1999.

- a) Propiedad social sobre los medios de producción.
- b) Planeación autoritaria de toda la economía.
- c) Monopolio estatal del comercio exterior.
- d) Rígido control de cambios.
- e) Desarrollo del derecho público o socialista (derecho de la planeación y derecho económico).
- f) Sistema político de partido único (no democrático).
- g) Inexistencia de libertad económica (o de empresas).¹⁸

En materia de planeación difiere mucho del sistema de economía de mercado ya que en éste el gobierno ejerce el control directo de la economía mediante un monopolio en la toma de decisiones. Así la planeación se fundamenta en un conjunto de objetivos previamente determinados por planificadores, cuya función será la de determinar las bases de un plan económico nacional completo y general, una vez determinado el plan, el Estado procede a su implantación así logra tener un control directo de sus actividades de prácticamente la totalidad de la actividad productiva de toda la economía.

El sistema de economía neoliberal o mixto. Este modelo económico surge en la década de los 30 como respuesta al colapso de las economías en el mundo. Las principales características de este sistema económico son: existe una Rectoría del Estado en la actividad del sistema económico; se crea un sector público estratégico respecto de servicios públicos en salud, seguridad social, entre otros; presencia de empresas privadas nacionales y extranjeras, es decir libertad individual empresarial y liberación parcial del comercio exterior; hay una planeación respecto a ciertas áreas económicas; además de procurar una protección estatal de sectores atrasados, es decir la utilización deliberada por parte del gobierno de recursos así como financiamiento extranjero para la realización obras públicas, además de movilizar y captar recursos escasos

¹⁸ Witker, Jorge. op. cit. p. 27.

hacia áreas que puedan lograr la realización de los objetivos económicos trascendentales, además se promueve un control, una estimulación y dirección de la actividad económica del sector privado con el objeto de lograr un equilibrio entre las expectativas del sector empresarial y los objetivos sociales del Estado.¹⁹

Como primer aspecto al definir la planeación económica, ésta posee exactamente las mismas características de la planeación, en lo referente a objetivos, medios, metas, y su proceso lógico para lograr su finalidad es decir pensar qué se quiere, cómo y a través de qué medios se puede lograr y finalmente su ejecución conforme a lo previamente decidido.

Michael Todaro, con base en la idea anterior, da un concepto de planeación económica:

“Es el esfuerzo consciente del gobierno por influir, dirigir, y en algunos casos, controlar los cambios de las principales variables económicas (consumo, inversión, ahorro, exportaciones, importaciones, entre otras.), de un país o región dados al paso del tiempo, para alcanzar un conjunto de objetivos previamente determinado. Lo esencial de la planificación económica se resume en estas nociones de la influencia, la dirección y el control gubernamentales”.²⁰

Octavio Hernández González aporta el siguiente concepto:

“Planear económica y socialmente, es conocer las necesidades y los recursos de una villa, de un pueblo, de una ciudad, de una región política o económica, de un Estado o del mundo, para aprovechar técnicamente dichos recursos a fin de satisfacer esas necesidades...La definición de planificación económica y social resulta así bien sencilla: planificación

¹⁹ Apuntes de la cátedra Introducción al Derecho Económico, impartida por el Lic. Pedro Ojeda Paullada. México. 1999.

²⁰ Todaro, Michael P. op. cit. p. 576.

económica y social es la técnica para ejecutar lo social y económicamente planeado.²¹

La planeación económica deberá considerar cual es la situación económica que impera en un lugar determinado, a fin de poder establecer elementos que faciliten resolver y dar solución a prioridades, es decir un estudio previo de investigación.

Al respecto Andrés Serra Rojas define a la planeación económica como:

“La adaptación de la producción a las necesidades de la sociedad, ya que la elaboración de un plan no obedece al deseo de organizar y reglamentar la producción, sino de adaptarla a su fin, que consiste en la satisfacción de las necesidades sociales, adecuadamente jerarquizadas.”²²

Por tanto la planeación económica va íntimamente ligada a la idea de dar solución a necesidades de una sociedad para que, con base en objetivos claros y su ejecución a través de los medios idóneos tales como el control y dirección de la actividad económica por parte del Estado, se logren las metas proyectadas a fin de evitar la especulación y ofrecer un alto grado de certeza.

1.3. Tipos y modalidades de planes

Según lo visto la planeación puede ser clasificada de muy diversas formas dependiendo de los criterios de que se sirva cada autor, por lo que tomando en consideración el uso de esta actividad por parte del Estado, el Departamento de Asuntos Económicos de la Naciones Unidas distinguió cuatro tipos de planificación:

²¹ Hernández González, Octavio. Planeación Económica y Social. S.E. México. 1969. p. 3.

²² Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. 11ª edición. Porrúa. México. 1993. p. 678.

“ Primero la planificación se refiere sólo a la elaboración de un programa de gasto público para un período de uno a diez años, por ejemplo.

Segundo, se refiere a veces a la fijación de metas de producción, ya sea para las empresas privadas o públicas, en términos del insumo de mano de obra, capital u otros recursos escasos, o de su uso en términos de la producción.

Tercero, esta palabra puede emplearse para describirse un documento que fija metas para el conjunto de la economía, tratando de asignar todos los recursos escasos entre las diversas ramas de la economía.

Cuarto, a veces se emplea la palabra para describir los medios usados por el gobierno para imponer a la empresa privada las metas previamente fijadas.”²³

Esta primera clasificación utiliza el uso y el sector a que esta dirigido para clasificar a la planeación, sin que ninguno de estos diversos tipos reciban un nombre en particular, además no relaciona a la planeación con el tipo de economía por tanto deja un campo muy grande para la especulación.

Otro sentido consiste en clasificar a la planeación con un enfoque altamente económico tomando en consideración un modelo macroeconómico, pudiendo estar orientada la planeación en tres grandes grupos. Estos tres modelos son:²⁴

- El modelo de crecimiento agregado, caracterizado por que se ocupa de toda la economía en función del comportamiento de variables macroeconómicas tales como importaciones, exportaciones, inversión y consumo;
- El modelo de proyección sectorial el cual divide a la economía en diversos sectores prioritarios y a partir de esta división el plan tendrá que estar referido a estos sectores;

²³ Citado por Todaro, Michael P. op. cit. p. 576.

²⁴ *Ibidem.* pp. 583-585.

- El modelo interindustrial global el cual se fundamenta en la idea que todos los sectores son en cualquier momento generadores de productos y a su vez podrán consumir otros tantos de estos generados por otro sector.

Es importante señalar la clasificación que realiza Francesco Forte en materia de planeación, ya sea en económica y administrativa, con fundamento en:

“La económica se basa sobre el cálculo económico y sobre las leyes del valor económico, aunque en su origen y en cualquier punto clave tendrá decisiones de carácter político o político-administrativo. En cambio, la administrativa se basa en criterios políticos, se refiere a la producción en términos físicos antes que en monetarios, y realiza valoraciones discrecionales administrativas, expresadas mediante un lenguaje y conceptos que tienden a olvidar a las categorías del valor económico.”²⁵

La idea anterior no creo que sea del todo correcta, toda vez que si únicamente se limita a la actividad de la administración pública (con fines muy distintos a la administración privada) se observa una alta relación con aspectos monetarios e incluso considero que en ocasiones la actividad administrativa pública está determinada en función de diversos factores económicos.

La aplicación es el criterio más adecuado y utilizado por los autores consultados para la presente investigación, a partir del cual se clasifica los tipos de planeación. Así se tiene la planeación Imperativa o compulsiva y la planeación indicativa o flexible.²⁶

La planeación imperativa se encuentra relacionada, como ya se estableció con anterioridad, a sistemas de economía centralmente planificada o socialistas,

²⁵ Forte, Franceso. Manual de Política Económica. Ediciones Oikos-tau, s.a. Volumen I. España. 1980. p. 113.

²⁶ Serra Rojas, Andrés. op. cit. p. 679. Franceso Forte. op. cit. p. 118. Baena del Alcazar, Mariano op. cit. p. 145. Acosta Romero, Miguel. op. cit. p. 639.

este tipo de planeación se distingue por que se elabora un plan por un órgano estatal especializado, que será para toda la economía, posteriormente se aplicará obligatoriamente por los diversos entes gubernamentales conforme a cada sector que esté destinado. Debiendo recordar que en este sistema socialista, toda actividad económica se encuentra controlada por el Estado. En conclusión, en la planeación imperativa los responsables de la producción y de las inversiones se someten en forma obligatoria a los objetivos del plan.

En contraposición, la planeación Indicativa o flexible ligada a la idea de libre competencia y propiedad privada, supone, como ya se indicó, que el Estado no posee una presencia tan importante en la actividad económica, especialmente en el sector empresarial, a tal grado que el Estado es considerado un orientador, la planeación no es obligatoria para las empresas, al contrario requiere de una aceptación voluntaria.

Acosta Romero agrega la planeación democrática tema que será estudiado en el siguiente apartado.

La planeación puede presentar las siguientes modalidades:

- Obligatoria, consistente en que la planeación vincula y debe cumplirse por todos los órganos de la administración pública.
- Coordinada, que el proceso de planeación requiere necesariamente vincular al gobierno federal y los gobiernos estatales.
- Inductiva, a través de la planeación el Estado pretende provocar y propiciar acciones del sector privado que no sólo apoyen los objetivos, sino que además su actividad encuentre en esta su funcionamiento.
- Concertada, al englobar la actividad económica a muy diversos sectores empresariales, es necesario llevar a cabo acuerdos entre estos y el gobierno con la finalidad de provocar acciones importantes para promover el desarrollo económico.

De igual forma los planes económicos pueden ser clasificados en totales, considerados así cuando sus objetivos principales engloban la mayoría de la economía de una nación, y parciales cuando sus objetivos solo atiendan a un sector de la economía, independientemente de cual sea.

La temporalidad tiende a clasificar a los planes, así hablamos de planes a corto plazo si sus objetivos son planteados para realizarse en uno o dos años. Se habla de mediano plazo cuando se encuentre dentro del rango de cuatro a siete años, por lo regular son los más utilizados. Por último, un plan a largo plazo estará comprendido en un período no menor de diez años pudiendo alargarse a quince o veinte años.²⁷

1.4. Concepto de Planeación Democrática y de Sistema Nacional de Planeación Democrática

La planeación democrática, en general, posee las mismas características de toda planeación, en cuanto a establecer objetivos y medios idóneos para su desarrollo, pero en cuanto a su finalidad y formulación tiene rasgos distintivos, toda vez que el vocablo democracia supone la participación de la población en la toma de decisiones.

Miguel de la Madrid define planeación democrática a partir de distintos conceptos:

“La planeación democrática es el instrumento...consistente en que el diseño de las grandes tareas nacionales no queden reducidas a un proceso elitista e imperativo...la planeación democrática consiste en plantearnos en conjunto los problemas, en discutirlos encima de la mesa, con objetividad y, en llegar a decisiones de autoridad que estén

²⁷ Serra Rojas, Andrés. op. cit. p. 679. Franceso Forte. op. cit. p. 118. Baena del Alcazar, Mariano op. cit. p. 145. Acosta Romero, Miguel. op. cit. p. 639.

debidamente ilustradas y calibradas, con cierta correspondencia entre los distintos sectores de la población”.²⁸

En la planeación democrática, conforme al autor citado, destacan los siguientes elementos:

- Participación de todos los sectores de la población,
- Prioridades conforme a las necesidades de la población,
- Coherencia entre los objetivos y las necesidades de la población, mediante su participación.

Planeación democrática para el maestro Acosta Romero se caracteriza por ser:

“...un nuevo tipo de planeación basado en la redistribución del gasto público y de los niveles de servicios públicos entre las distintas instancias territoriales y mantenimiento de la función de estabilidad económica a cargo de las autoridades centrales.

De esta forma, a través de una programación del gasto público pueden atenderse necesidades colectivas, desarrollo regional y una mejor distribución de la renta, con mayor satisfacción y procedimientos democráticos”.²⁹

La planeación democrática se sustenta en una redistribución del gasto público atendiendo a las necesidades reales de la población, así como determinar cual es el grado de desarrollo regional en el territorio y finalmente establecer el estado en que se prestan los servicios públicos con el objeto de lograr un desarrollo equilibrado que tenga como finalidad el desarrollo y la estabilidad económica.

²⁸ De la Madrid Hurtado, Miguel. op. cit. pp. 21 y 25.

²⁹ Acosta Romero, Miguel. op. cit. p. 821.

Carlos Alberto Villa Maciel en el Foro de Consulta Ciudadana sobre Federalismo expuso:

“La Planeación Democrática no es más que el medio de acción por el cual la población decide el rumbo de un Municipio, de un Estado y del País, de acuerdo a lo que poseen, a sus aptitudes y necesidades, para llegar a un futuro armónico y desarrollado, orientado a mejorar la calidad de vida de sus habitantes; por otra parte el Gobierno va a ser el encargado de plasmar en un documento llamado comúnmente “PLAN NACIONAL DE DESARROLLO” esos objetivos, los cuales están encaminados a tomar una actitud participativa, democrática, transparente y estratégica, es decir cumplir con una visión a largo plazo para el desarrollo ordenado del país”.³⁰

La planeación democrática impulsa la participación de la población por medio del establecimiento de objetivos, para que se encuentren enfocados a la realidad, a su vez el gobierno tendrá la obligación de recoger estas necesidades en un plan cuyo objetivo primordial consista en promover el desarrollo del país.

El vehículo o medio de elaboración de la planeación democrática es la participación de todos los sectores de la población.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 25 párrafo segundo y artículo 26 establece la obligación del Estado de realizar la planeación de la actividad económica, además de que sea democrática:

“Artículo 25 párrafo segundo.

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

“Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la

³⁰ Villa Maciel, Carlos Alberto. Ponencia de Planeación Democrática. Foro de Consulta Ciudadana sobre Federalismo. México, Aguascalientes. 2001 Secretaría de Gobernación.

economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

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

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

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley”.³¹

El artículo 26 constitucional le da forma a la planeación democrática, toda vez que menciona los siguientes elementos:

- Habrá planeación en México, ésta será democrática y a cargo del Estado,
- Existirá un Plan Nacional de Desarrollo,
- Se legislará una ley en la materia (Ley de Planeación) que fije las bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La Ley de Planeación dispone en su artículo 3º que la planeación será democrática:

“Artículo 3 Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo 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, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, 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.

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”.

³¹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. Compendio de Derecho Procesal Constitucional. 2ª. Edición. Porrúa. México. 2004. pp. 26 a 28.

El artículo 12 dispone que todas las dependencias y entidades paraestatales de la administración pública federal formarán parte del sistema nacional de planeación y que toda actividad que verse sobre planeación, se registrará por éste.

Artículo 12 Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a cabo, en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.

La ley no aporta con exactitud qué se entiende por sistema nacional de planeación, sólo menciona que toda la administración pública federal forma parte de éste, en cambio el maestro Acosta Romero define en forma muy clara el sistema nacional de planeación:

“El Sistema Nacional de Planeación tiene como propósito fundamental encauzar la actividad de todos los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales. El Sistema se constituye por un conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad”.³²

En consecuencia, el sistema nacional de planeación democrática es un tejido de relaciones de toda la administración pública, que permita orientar la actividad de los individuos facilitando el acceso a los objetivos nacionales.

Rafael Martínez Morales agrega a los conceptos anteriores lo siguiente:

“Mediante el llamado sistema nacional de planeación democrática se han de llevar a cabo las acciones relacionadas con el plan en lo concerniente a su preparación, formulación, instrumentación, control, actualización y evaluación. Dicho sistema estará integrado por las unidades administrativas que tengan a su cargo los asuntos relativos a la planeación dentro de cada secretaría o paraestatal y, además, permitirá la

³² Acosta Romero, Miguel. op. cit. p. 848.

participación de los distintos grupos sociales en esa actividad y será coordinado por la secretaría de hacienda y crédito público, a la que le compete aplicar la ley de la materia”.³³

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es el conjunto de relaciones de toda la administración pública, en especial las dependencias y entidades paraestatales que tienen a su cargo la planeación con el objetivo de desarrollar el plan nacional de desarrollo.

Del análisis de los conceptos de planeación democrática y de sistema nacional de planeación democrática se desprende el de Plan Nacional de Desarrollo. La ley de planeación en su artículo 21 establece:

Artículo 21 El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo. El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática. La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

Los conceptos de plan nacional de desarrollo y los programas que emanan de él, se analizarán con mayor detalle en un capítulo posterior.

1.5. Teleología de la Planeación

Siendo la Teleología la ciencia que estudia que tipos de objetivos o fines deben buscar con determinados comportamientos los individuos, la planeación no

³³ Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. 3º y 4º Cursos. 3ª edición. Oxford. México. 2000. p. 206.

queda ajena a este proceso.³⁴ En términos generales, en países como México, la planeación manifiesta la necesidad de lograr la eliminación de la pobreza, la reducción de la desigualdad y la creación de empleos, como objetivos básicos, es decir el Estado esta obligado a realizar una planeación adecuada de las actividades a ejecutar en un futuro, con el fin u objeto de que la planeación sea un instrumento que permita optimizar el uso de los recursos económicos en el ejercicio de la actividad administrativa estatal y que logre un desarrollo y crecimiento de todos los sectores de la población, la planeación se encaminaría a producir un alto grado de certeza y disminuir a toda costa la pobreza y la marginación.

Lucila Leal Carrillo establece ciertos fines de la planeación al decir:

“La planeación para el cambio, que exige el desarrollo, con mayores consideraciones de viabilidad, es indispensable para lograr una mayor optimización en las acciones gubernamentales. Se ha considerado que si éstas toman en cuenta la interdependencia de la realidad y persiguen su desarrollo en forma interrelacionada, coherente y dinámica, tienen mayores posibilidades de obtener niveles más apreciables de eficiencia, eficacia y beneficio.”³⁵

Agrega “La planeación del cambio social “con un criterio unificado”, considerando su integración coherente a una proyección global del desarrollo a nivel nacional, constituye uno de los grandes retos de nuestro tiempo, que se plantean al político, al científico y al técnico planificador, que pretenden fundamentar su función actual, en una apreciación más objetiva de la realidad ; en la acción coordinada y con una orientación humanística.”³⁶

³⁴ Teleología. Término creado por Christian Wolf para indicar la parte de la filosofía natural que explica los fines de las cosas. Abbagnano, Nicola. Diccionario de Filosofía. 2ª edición. F.C.E. México. 1974. p. 1095.

³⁵ Leal Carrillo de Araujo, Lucila. El reto Sociopolítico a la Planificación Nacional. Porrúa. México.1980. p. 42.

³⁶ *Ibidem*. p. 22.

El maestro Rafael Martínez Morales afirma que mediante la planeación, se deciden anticipadamente acciones de gobierno, fijando objetivos.³⁷

En conclusión, la planeación en general tendrá como meta fundamental producir un incremento gradual y a futuro de la calidad de vida de la población provocando el desarrollo permanente, a través de una mejor utilización de los recursos. Independientemente de los objetivos específicos de la planeación, ésta se orientará de alguna forma, a lograr una optimización de la actividad económica.

³⁷ Martínez Morales, Rafael I. op. cit. p. 206.

Capítulo Segundo. La Planeación en el ámbito Internacional

2.1. Rusia y países socialistas

La planeación como actividad estatal que determina objetivos, medios para su realización y sujetos, nace propiamente a principios del siglo XX en Rusia, antes Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). A continuación se analizará la planeación en países socialistas, teniendo como base la actividad realizada en la URSS, aclarando que todos los países de Europa del Este seguían el sistema de economía planificada ruso, es decir poseían el mismo esquema, por lo que resultaría reiterativo el estudio de ellos, no así el caso de China. Se hace la aclaración que la planeación llevada a la práctica en países socialistas, en estricto sentido, posee una historia de 70 años aproximadamente por lo que en el presente apartado se van a describir cómo se llevaba a cabo en lo general la planeación, ya que en el devenir de ese tiempo algunas estructuras han cambiado por lo que sólo se hará mención a aquéllos sucesos que repercutieron en forma significativa en la consolidación y caída de este tipo de planeación (recordando que en el capítulo anterior se indicó que autores cuyo pensamiento estaba dirigido al socialismo utilizan el vocablo planificación por lo que se sugiere en este capítulo su uso indistinto)

El modelo stalinista, si bien no abarca la totalidad del período en que se práctico la planeación, imprime y caracteriza la forma en que se desarrolló el sistema de economía centralmente planificada. En lo general el sistema stalinista poseía las siguientes características:

- a) Una política de aislamiento y confrontación con el mundo exterior
- b) El estalinismo, es una escalada de la alienación y la concentración del poder del Estado hasta el punto de oprimir a la sociedad civil, a la libre iniciativa, a las actividades autónomas y liberales, a los negocios y a la creatividad.

- c) Una organización cuasimilitarizada y un sistema de gestión centralizada de la economía, similar a una economía de guerra que actuase bajo un nivel de intervención total, unas pautas detalladas de planificación, distribución y control, y además con una política económica voluntarista.
- d) Un sistema de partido-Estado monolítico, jerárquicamente estructurado, de carácter antidemocrático.
- e) Un monopolio ideológico y cultural basado en un modelo de vida cultural y de actividades ideológicas igualmente monolítico y jerárquico.³⁸

Las características anteriores se resumen al decir que el Estado ejercía el monopolio de toda la actividad, tanto política como económica, es decir existía una intervención total en todos los ámbitos. La planificación en la URSS, es quizá desde mi punto de vista, el más importante de los mecanismos a través de los cuales se logra el control de la totalidad de los agentes del sistema económico soviético.

Bernardino Arana Aguilar refuerza la idea anterior, toda vez que dice que en cierto sentido, la historia de la planificación en la URSS es la historia del socialismo real.³⁹

El proceso de instrumentación del socialismo y en consecuencia la planificación imperativa comprendió en primera instancia la estatización paulatina de las empresas, primeramente aquellas que fueron abandonadas cuyo número no sobrepasaba las 512, posteriormente el 28 de junio de 1918, fue publicado un decreto general sobre la estatización de 2000 grandes empresas, en el cual se declaraba dichas empresas propiedad del Estado. Un segundo aspecto trascendental consistía en el monopolio de la actividad bancaria, toda vez que

³⁸ Szentes, Tamas. La transición desde las <<Economías de Planificación Centralizada>> a las <<Economías de Mercado>> en la Europa del Este y la URSS: la ruptura final con el Estalinismo. Revista de Economía Política. Número 18. 1990. pp. 131 y 132.

³⁹ Arana Aguilar, Bernardino Planificación, sociedad y utopía. Fondo de Cultura Económica. México. 1990. p. 127.

el 14 de diciembre de 1917, fueron liquidados los bancos, creándose un banco Estatal, constituyéndose en el único órgano que ejercía las funciones de control bancario y financiamiento de toda la economía.⁴⁰

En 1920 continuaba imperando el retraso en el sector industrial de la URSS, razón que no permitía el desarrollo en ninguna otra de las ramas de la economía nacional que durante años estuvo orientada a producir materias primas, con base en esto, en diciembre del mismo año bajo la dirección de Lenin se presenta un informe al VIII Congreso de los Soviets en el que G.M. Krzizanovsky presentaba el Plan de Electrificación de Rusia, el cual había sido elaborado por la GOELRO (Comisión Estatal para la Electrificación de Rusia), el plan fue aprobado por unanimidad por el Congreso.⁴¹ Lenin en 1921 hace una exposición clara de los objetivos que busca con la realización del Plan de Electrificación de Rusia.⁴²

El plan de electrificación de Rusia constituyó el primer intento por organizar la actividad económica del Estado, a pesar de que el plan señalaba solo líneas generales de las más importantes actividades económicas, (electrificación, agricultura, transporte, energéticos) promovía el desarrollo económico. A pesar

⁴⁰ Strumilin, S.G. La planificación en la URSS. Publicaciones económicas. Cuba. 1964. pp. 43 a 47.

⁴¹ *Ibídem* p. 48.

⁴² Discurso de Lenin: "El único trabajo serio respecto al plan económico único es el Plan de electrificación de la RSFSR, el informe de la GOELRO (Comisión Estatal para la Electrificación de Rusia) al VIII Congreso de los Soviets, editado en diciembre de 1920 y repartido en el VIII Congreso. En este libro está expuesto un plan económico único, redactado, claro está, sólo como primera aproximación por las mejores fuerzas científicas de nuestra república cumpliendo un encargo de sus organismos superiores... Teniendo en cuenta la importancia primordial de la electrificación...valorando la importancia de la electrificación para la industria, la agricultura, el transporte... Rusia acuerda: encargar, que preparen el proyecto de construcción de la red de centrales eléctricas...Fruto de la labor efectuada por la GOELRO ha sido la obra científica antes mencionada voluminosa y excelente. Han colaborado en ella más de 130 especialistas. La enumeración de los trabajos aportados por ellos a la GOELRO pasa de 200. En primer lugar, tenemos una lista de estos trabajos (primera parte del mencionado volumen, que abarca más de 200 páginas: a) la electrificación y el plan de la Economía del Estado; luego, b) abastecimiento de combustible; c) energía hidráulica; d) agricultura; e) transporte, y f) industria...Encarga que adopten todas las medidas necesarias para que se haga la más vasta propaganda de este plan...Debe hacerse obligatorio el estudio de este plan en todos los establecimientos de enseñanza, sin excepción alguna, de la república... Lenin, V.I. Obras escogidas. Editorial Progreso. 5ª edición. Moscú. 1979. pp. 569 a 572.

de que en ocasiones es muy poco mencionado el Plan de Electrificación de Rusia e inclusive se le conoce más con la denominación plan GOELRO, debe ser considerado como el inicio de la planificación imperativa en la URSS y con ello, la consolidación del sistema de economía centralmente planificada.

2.1.1. Organismos de Planificación

Los primeros registros que muestran la existencia de un organismo de planificación datan de 1917 en que es creado el Consejo Supremo de la Economía Nacional conocido como VSNKh o Vesenkha, aunque no es propiamente un organismo de planificación, realizaba algunos proyectos cuya orientación estaba dirigida al control de la actividad económica.⁴³

Posteriormente, como ya se mencionó, surge la GOELRO, cuya obra fue el Plan de Electrificación de Rusia; esta comisión viene a consolidar y a fundamentar la necesidad de que exista un organismo cuya función sea la de realizar la planificación de la actividad económica de la URSS.

El 22 de febrero de 1921 se crea la Comisión Estatal para la Planificación General mejor conocida como GOSPLAN, con la aprobación del “Reglamento sobre la comisión general de planificación estatal” el cual señala:

“Reglamento sobre la Comisión Estatal para la Planificación General”.

1. Establecen a una Comisión Estatal para la Planificación General, unida al consejo del trabajo y de la defensa, para idear un plan económico estatal basado en el plan de la electrificación aprobado por el congreso VIII Congreso de los Soviets, y para supervisar la puesta en práctica total de este plan.

Las tareas económicas inmediatas, especialmente las que se deban satisfacer en muy cercano el futuro, particularmente en el curso de 1921, se deben elaborar por la Comisión Estatal para la Planificación General o su subcomisión en detalle, teniendo en cuenta las condiciones económicas concretas existentes.

2. La Comisión Estatal para la Planificación General tiene las tareas siguientes:

- a. Idear un plan económico estatal, y los métodos y la orden para ponerlo en ejecución;*
- b. Examinar y coordinar con el plan general del estado, los programas de la producción y las ofertas de planificación varias instituciones así como todas las organizaciones*

⁴³ Nove, Alec. La economía soviética. Editorial Gredos. España. 1965. p. 58.

económicas en todos los sectores de la economía, y para establecer el orden en la cual será realizado el trabajo;

c. Idear las medidas estatales para desarrollar el conocimiento y organizar la investigación necesaria para poner en ejecución el plan de la economía del estado, así como desplegar el entrenamiento al personal necesario

d. Idear las medidas para diseminarse extensamente entre la población la información sobre el plan para la economía nacional, cómo debe ser puesta en ejecución, y las maneras correspondientes en las cuales el trabajo debe ser organizado.

3. Para realizar las tareas que se ha fijado la Comisión Estatal para la Planificación General podrá comunicarse directamente con todo el aparato estatal instituciones y establecimientos centrales de la república.

4. Obligan a los comisariados y a las instituciones locales para proporcionar a la Comisión Estatal para la Planificación General cualquier información y material que pueda solicitar, y también para proporcionar explicaciones necesarias vía miembros responsables del personal.

5. Todas las propuestas de planificación que se presenten por los comisariados y departamentos de la economía del estado, y los programas de la producción para ponerlos en ejecución, se deben someter a la Comisión Estatal para la Planificación General para su estudio y coordinación con el plan económico estatal.

6. El presidente y los miembros de la Comisión Estatal para la Planificación General son designados por el Consejo del Trabajo y de la Defensa. Se concede al presidente de la Comisión Estatal para la Planificación General el derecho de acordar directamente con el presidente del Consejo del Trabajo y de la Defensa.

7. La Comisión Estatal para la Planificación General tiene su propio personal para realizar sus tareas. Además, la Comisión tiene el derecho de emplear a especialistas para trabajar temporalmente o permanentemente en la Comisión...⁴⁴

El GOSPLAN viene a consolidarse, con base en este reglamento, como el órgano encargado de realizar un plan estatal, así como coordinar y establecer un sistema de planificación estatal que logre incluir a todos los sectores de la vida económica de la nación.

Las funciones del GOSPLAN eran las siguientes:

“El GOSPLAN es el órgano de la URSS, encabeza todo el trabajo de elaboración de los planes del Estado, controla su cumplimiento y responde del perfeccionamiento de las formas, los métodos y los índices de la planificación. Su tarea principal consiste en asegurar en los planes proporciones racionales de crecimiento económico, el desarrollo incesante y dinámico de la producción, la elección de los problemas sociales y

⁴⁴ Página Web de la University of East Anglia Norwich. K U Chernenko and M S Smirtyukov, compilers, Resheniya partii i pravitel'stva po khozyaystvennym voprosam, Vol. 1, 1917 - 1928, izdatel'stvo politicheskoy literatury, Moscow, 1967, pp. 199 - 200. Aput. Página traducida <http://www.uea.ac.uk/his/webcours/russia/documents/>.

económicos de más palpitante actualidad, fundamentando cómo darles solución, y la ubicación, más conveniente de las empresas productoras en el territorio del país. En una palabra, el GOSPLAN de la URSS está encargado de fundamentar científicamente las correlaciones de desarrollo más racionales y concordantes con los intereses del pueblo entre todas las partes del organismo económico del país.”⁴⁵

El GOSPLAN requería dividirse en tres grupos: estatales, conformado por el GOSPLAN de la URSS, los GOSPLANES de las repúblicas federadas y autónomas y las Comisiones de Planificación de los territorios y regiones; departamentales, constituido por los departamentos de los organismos de dirección sectorial; y producción, corresponden las secciones de planificación de las empresas. Cada uno con sus órganos de estadística.⁴⁶

La evolución y cambios en el GOSPLAN continuaron, hasta el fin del socialismo, sin embargo a pesar de que sus funciones y estructura ocasionalmente eran acortadas, el GOSPLAN conservó su carácter de órgano encargado de la planificación y en específico de la elaboración de los planes en la URSS.

Existieron dentro del sistema de economía centralmente planificada algunos organismos que no ejercieron propiamente funciones de planificación, pero sí de inspección y control en este proceso.

En orden jerárquico, encontramos en primera instancia al Partido Comunista, el cual desempeñaba las funciones de control y dirección de todos los niveles de vida de la economía Soviética, además fijaba en colaboración con el gobierno y

⁴⁵ Pekarski, Leonid. La planificación, ley y estímulo de la economía. editorial de la agencia de prensa. Moscú. 1979. p. 20.

⁴⁶ Idem.

el GOSPLAN, las prioridades del plan. Las funciones principales del Ministerio de Hacienda consistían en realizar una revisión exhaustiva de la contabilidad del sector empresarial; informar sobre posibles infracciones a nivel económico, además, de este ministerio dependía la Comisión de Establecimientos, la cual se encargaba de proporcionar recursos humanos especializados en materia económica, incluyendo la planificación económica. El Banco de Estado realizaba una función primordial de la planificación, a través de este organismo se inspeccionaba y verificaba que todo el conjunto de pagos realizados por las empresas estuviesen de acuerdo con el plan, toda vez que era el único organismo capacitado para recibir estos depósitos. Si existía alguna controversia, entre el banco y alguna empresa, e incluso entre empresas respecto a algún contrato resultado del plan, los facultados para dirimir estas controversias eran los Tribunales de arbitraje.⁴⁷

2.1.2. Los Planes Quinquenales

El plan estatal, por lo general, conocido como plan quinquenal, era el principal indicador y guía de la economía nacional, toda vez que englobaba a todos los sectores y cuya fuerza radicaba en el carácter que se le daba, convirtiéndolo, en ley de la vida económica del país, una vez ratificado por el Soviet Supremo de la URSS.⁴⁸

La planificación soviética tenía como base el plan quinquenal, sin embargo este requería todo un sistema de planes. Eran evidentes tres tipos de planes. Primeramente los planes a largo plazo, cuya duración era de un período de 15 a 20 años, su principal característica consistía en que estaban dirigidos en forma general a todos los sectores. En segundo lugar los planes a mediano plazo, llamados quinquenales (5 años), eran considerados de perspectiva. Por último

⁴⁷ Nove, Alec. op. cit. pp. 86 a 89.

⁴⁸ Pekarski, Leonid. op. cit. p. 28.

los planes a corto plazo, generalmente anuales que eran utilizados como ajuste de los otros dos tipos de planes.⁴⁹

El plan quinquenal, por lo regular, se estructuraba por capítulos, en los cuales se abarcaba a cada una de las ramas de la economía, es decir existía un capítulo general en el que se realizaba una exposición global del contenido del plan; posteriormente capítulos sobre la eficiencia de la economía, sobre el desarrollo de la producción industrial, la producción agrícola, medio ambiente, transporte, comunicaciones, obras públicas, desarrollo social, elevación del nivel de vida, salud, trabajo entre otros. A su vez los capítulos se integraban por índices, que debían ser considerados fórmulas de las tareas concretas del desarrollo económico y social del país en el período planificado, cuyo principal objetivo consistía en señalar los correspondientes programas a las ramas, regiones, instituciones y empresas. Presentaban tres características, debían poseer correspondencia con el plan, ser punto de referencia fundamental para todos los organismos de planificación y ser precisos y claros. Los índices eran clasificados en grupos: cuantitativos y cualitativos.⁵⁰

El proceso de elaboración del plan iniciaba con las propuestas que las empresas, centros científicos, ministerios y otros organismos presentaban, esta labor iniciaba con una antelación mínima de dos años al comienzo del nuevo quinquenio, fijando sus reservas y posibilidades de producción, el conjunto de estas propuestas únicamente servían de indicadores, esto significaba que no se sumarían al plan. En segundo lugar el GOSPLAN de la URSS y otros comités económicos generales analizaban dichas propuestas, coordinaban los proyectos sectoriales y regionales y preparaban el proyecto previo del plan económico. Este proyecto una vez aprobado por el Comité Central del Partido

⁴⁹ Sorokin, G. La planificación de la economía de la URSS. Problemas de teoría y organización. Editorial Progreso. Moscu. Rusia. 1978. p. 258.

⁵⁰ Pekarski, Leonid. op. cit. pp. 46 a 50.

se convertía en proyecto de “Orientaciones fundamentales del fomento de la economía nacional de la URSS”, constituyendo así el esquema del plan quinquenal. El proyecto era preparado por el GOSPLAN, discutido por el Consejo de Ministros y junto con el Comité Central del Partido fijaban las grandes orientaciones del plan una vez aprobado era presentado al Soviet Supremo de la URSS que lo perfeccionaba para su aprobación definitiva dándole el carácter de ley. El tiempo transcurrido es de dos o tres años aproximadamente.⁵¹

A continuación se explican los objetivos principales que se buscaban en cada plan, además de señalar algunos hechos que repercutieron en el normal desarrollo de cada uno.

Primer plan quinquenal (1928-1933). Desaparición del sector privado. Nacionalización del comercio a través de grandes almacenes estatales y altos impuestos a comerciantes privados. Se realizaron obras públicas (electrificación, siderurgia, minería, entre otras). Se duplicó la producción, como resultado, se convirtieron en potencia industrial. (1930 ocupó el primer lugar en Europa y segundo mundial por volumen de la producción industrial). Hubo reparto del trabajo, fijación de precios y salarios.

Segundo plan quinquenal (1933-1937) Planificación agrícola adecuada (colectivización) resultó en el crecimiento de la producción agrícola y el volumen de los acopios de ella por el Estado para atender las necesidades de la población y de la industria. Sectores prioritarios: inversiones en energía. Se desarrolló el transporte (ferrocarril), se pone en marcha el tráfico aéreo y entra en servicio el metro de Moscú. Gran interés en la capacitación, enseñanza técnica y profesional de los obreros. La industria continuó en ascenso en especial la producción de acero y de energía eléctrica.

⁵¹ibídem pp. 24 a 28. Arana Aguilar, Bernardino. op. cit. pp. 137 y 138.

Tercer plan quinquenal (1938-1941) Sectores prioritarios: la industria química y las fuentes de energía. Refuerzo a la industria del acero. Gran inversión en construcción de fábricas, talleres, minas y centrales eléctricas. Se convierte en la tercera potencia industrial. No concluye el plan, se detienen los trabajos a mediados del año 1941 con motivo de la Segunda Guerra Mundial. Se suspende la planificación hasta 1946.

Cuarto plan quinquenal (1946-1950) Su objetivo primordial es la reconstrucción. Recuperar el nivel de producción hasta antes de la guerra. El sector industrial recuperó sus niveles e incluso los superó. Se elevó el nivel de vida del pueblo, así como su nivel cultural. Se puso en evidencia el desarrollo y organización de la planificación económica para lograr una restauración en un tiempo muy corto. A finales del quinquenio inicia la creación de un bloque de países socialistas

Quinto plan quinquenal (1951-1955) Crecimiento de la industria pesada. Incremento de la capacidad militar. Mejoramiento de la calidad de vida. Consolidación de nuevos estados socialistas que presentan una nueva cara para la planificación. Incremento de la hostilidad hacia países socialistas “guerra fría”. Consolidación de mercado común entre países socialistas. (COMECON o CAME, *Council for Mutual Economic Assistance* o Consejo de Ayuda Mutua Económica).

Sexto plan quinquenal (1956-1960) Creación de armas de alta tecnología. No se concluye el período del plan. El 26 de septiembre de 1957, el Comité Central del partido anunció la desaparición del sexto plan

Séptimo plan quinquenal (septenal) (1959-1965) Modificación del período de duración del plan (siete años). El plan septenal señala el objetivo final y los de cada año en particular y no sólo en cada empresa. Grave caída en el sector agrario. Pésima cosecha en 1963.

Octavo plan quinquenal (1966-1970) Regreso a los planes quinquenales. Impulso a la industria armamentista. Elevación del nivel de vida a través de la construcción de viviendas.

Noveno plan quinquenal (1971-1975) Grandes conquistas en la ciencia y tecnología. Aumento del ingreso nacional. Aumento de la producción industrial y agropecuaria. Asignaciones para obras sociales.

Décimo plan quinquenal (1976-1980) Elevación del nivel de vida y cultural, apoyo al sector estudiantil. Prolongar el desarrollo eficiente de la producción y de la industria en especial la militar. Avances y logros en la ciencia y tecnología, aplicación de éstos.

Undécimo plan quinquenal (1981-1985) Prioridad a la industria ligera, duplicando los programas de producción de bienes de consumo duradero.

Duodécimo plan quinquenal (1986-1990) Extiende las parcelas en arrendamiento a 50 años, autoriza equipos de producción privados, la contratación de empleados, cooperativas y pequeños negocios. Iniciación de la Perestroika y Glasnot. Inicia el nuevo sistema denominado en Rusia Economía de Mercado Regulada. Abandono de la planificación imperativa, transición a una economía de mercado⁵²

2.1.3. Transición de una Economía Planificada

En 1985 inicia un proceso de cambio en el mundo socialista con la llegada al poder de la Secretaría General del Partido Comunista de la URSS (PCUS), de un hombre como Mijail Gorbachov. La obra emprendida por Gorbachov en abril de 1985, consistió en un cambio en las estructuras de la URSS a través de dos estrategias, una denominada Perestroika (reedificación), cuando las acciones y estrategias formuladas se refieren predominantemente al ámbito económico y administrativo, y Glasnost (transparencia) cuando el dominio de lo político-social e ideológico se ve comprometido.⁵³

⁵² Acosta Romero. op. cit. pp. 817 y 818. Página Web del Diario el País Uruguay. Azzini, Juan Eduardo. Capitalismo en Rusia. Diario el País LUNES 16 de setiembre de 2002- Año 85 -Nº 29134 Internet Año 7 - Nº 2244 Montevideo – Uruguay. Aput. http://www.diarioelpais.com/02/09/16/predit_11065.asp. Pekarski, Leonid. op. cit. pp. 12 a 15. Strumilin, S.G. op. cit. pp. 108 a 118.

⁵³ Aróstegui, Julio; et. al. El mundo contemporáneo: historia y problemas. Editorial Biblos. Argentina. 2001. p. 535.

Bernardino Arana Aguilar engloba cuatro medidas básicas de este proceso:

- Devolver un grado elevado de autonomía a las empresas del Estado.
- Instaurar canales horizontales de aprovisionamiento entre empresas.
- Limitar el papel del plan a las actividades y productos estratégicos y extenderlo a la órbita de lo social.
- Proveer los espacios más amplios de maniobra a la pequeña iniciativa privada.⁵⁴

En consecuencia, la planificación ya no abarcaría la totalidad de la economía, limitándose únicamente a sectores en los que debido a su importancia sea necesario el control. En general se busca limitar el intervencionismo estatal favoreciendo su transformación a una economía de mercado.

La transición de una economía centralmente planificada a una de mercado no era un proceso inmediato. Se propuso la instauración de un programa de 500 días. El programa tenía como meta estabilizar la situación económica del país a través de sanear las finanzas y liberar los precios, favorecer una destatificación y restringir el monopolio estatal, en consecuencia abrir la economía al sector privado.⁵⁵

En consecuencia el principal país en donde se desarrollaba la planificación imperativa, vio como esta actividad estatal perecía junto con el socialismo. El gobierno producto de este cambio, menospreció el papel del Estado en la economía, motivo por el cual durante la transición se limitó su intervención, teniendo como consecuencia la caída en la esfera económica, en especial la producción.⁵⁶

⁵⁴ Arana Aguilar, Bernardino. op. cit. p. 162.

⁵⁵ Doch, Juan Pablo y Tello, Carlos. La polémica de la URSS. La perestroika seis años después. Fondo de Cultura Económica. México. 1991. p. 104.

⁵⁶ Sidorenko, Tatiana. Inserción de la URSS en la Economía Mundial. Foro Internacional. Vol. XXXIII. Julio – Septiembre. Número 3. México. 1993. p. 586.

La experiencia soviética viene a constituir la base de la planeación, consolida estructuras y directrices que van a ser retomadas para constituir nuevas formas en que ha de ejercerse la planeación. El balance en el aspecto económico, es favorable, toda vez que fue el mecanismo para crecer en forma significativa en períodos muy cortos; ayudó a sectores que presentaban un atraso considerable.

En la transición a una economía de mercado China fue visionaria, en cuanto a la instauración del mercado conservando la planificación imperativa de ciertos sectores. La experiencia planificadora de China inicia en 1945, con el término de la Guerra Mundial comienza una lucha abierta por el poder político entre el Kuomintang, por un lado, y el partido comunista por otro. Después de varios años de lucha el 21 de septiembre 1949 la victoria comunista era un hecho y tuvo su expresión oficial en la proclamación de la República Popular China.⁵⁷

En China con la instauración del Primer Plan Quinquenal (1953 a 1957) se inició un proceso de estatización, por ende se abolió la propiedad privada y los empresarios recibieron bonos del Estado, convirtiéndose en última instancia en asalariados públicos, se tenía como objetivo la creación de una industria pesada teniendo como soporte a la agricultura.⁵⁸

La planeación tomaría el mismo rumbo que en la URSS. En los años posteriores surgieron movimientos ideológicos-económicos que no siempre tenían orientación económica.

⁵⁷ Historia universal. volumen 8. Carroggio. S.A. ediciones. España. 1978. p. 153.

⁵⁸ Bostelo, Pablo. et. al. La economía china ante el siglo XXI. Editorial Síntesis. España. 1996. pp. 32, 35 a 36.

En primera instancia surgió la restauración moderada⁵⁹, seguida de la revolución cultural⁶⁰, a continuación surge las Cuatro Modernizaciones⁶¹ y la política de Puertas Abiertas⁶².

La reforma planteada por las Cuatro Modernizaciones y la política de Puertas abiertas persiguió dos objetivos fundamentales: por una parte, la descentralización de la economía y la apertura al exterior. Dando como resultado la llamada economía socialista de mercado, concebida como una fusión entre la planificación central y el capitalismo. Para lograr los resultados esperados se propuso la descentralización del control económico, el mayor protagonismo de los precios determinados por las fuerzas del mercado y la introducción progresiva de mercados libres⁶³.

Este sentido reformador ya se incluyó en el Plan Quinquenal en el cual se fijó como objetivo instituir un sistema de planificación en el que se aplicará conscientemente la ley del valor y desarrollar la economía mercantil socialista.⁶⁴

⁵⁹ Se dio de 1963-1965, proponía un crecimiento equilibrado entre la agricultura y la industria, se insistió en fomentar la ciencia y la tecnología, la modernización, la productividad y los sistemas de incentivos, la contabilidad y el control financiero de las empresas. *Ibíd.* p. 41.

⁶⁰ Desde el punto de vista estrictamente económico, la Revolución Cultural supuso un claro retroceso. Entre los objetivos del movimiento los aspectos económicos quedaron relegados y supeditados a la transformación ideológica y social. El crecimiento económico dejó de ser una prioridad y la planificación se descentralizó. *Ibíd.* p. 44.

⁶¹ Los cuatro sectores fueron: Agricultura, Industria, Defensa y Ciencia y Tecnología. *Ibíd.* p. 51.

⁶² Se perfilaba como la única vía para situar a China en el ámbito internacional dejando atrás el aislamiento. *ibíd.* p. 47.

⁶³ *Ibíd.* pp. 51 y 52.

⁶⁴ El objetivo señalaba: "Para reformar el sistema vigente de planificación con arreglo a estos puntos esenciales, hay que reducir en forma metódica y apropiada el marco de los planes obligatorios y ampliar de manera adecuada el de los planes orientadores. En los planes obligatorios deben incluirse aquellos productos de vital importancia para la economía nacional y la vida del pueblo, los cuales deben ser puestos a disposición del Estado para su distribución, así como las actividades económicas importantes que afectan la situación del país en su conjunto. En cambio, el gran número de productos y actividades económicas restantes deben encuadrarse en los planes orientadores deben estar regulados íntegramente por la acción del mercado, según lo requiera el caso...". Suinian, Liu. *Breve historia de la economía socialista de China (1949-1984)*. Beijing Informa. China. 1987. p. 702

De esta forma iniciaba un proceso de privatización controlado, el cambio más significativo se originó en el sector agrario, con el llamado Sistema de Responsabilidad. Este sistema consiste en un contrato entre los organismos estatales encargados de la compra de productos y los campesinos, en este instrumento se establece la venta de una cierta cantidad del producto al Estado y el sobrante podrá disponer libremente el campesino e incorporarlo al mercado en forma autónoma.⁶⁵

Características distintivas de la planificación practicada en China:

- El plan procura apoyarse al máximo en las masas, no es exclusivamente un asunto propio de expertos.
- El papel de las instancias administrativas centrales en la elaboración del plan, después de ponerlo en funcionamiento, está relativamente limitado, siendo importante para todo lo relacionado con la realización de los equilibrios globales.⁶⁶

En gran medida, a partir de estas reformas el rumbo económico en China ha mejorado notablemente, situando a esta nación como una potencia mundial. El paso del socialismo, cuyo desenlace terminó estrictamente con la planificación imperativa, a una economía social de mercado produjo, desde mi punto de vista, un equilibrio en la economía, ya que la planificación en sectores estratégicos continúa, sin embargo la apertura al mercado ha provocado un desarrollo integral con beneficios directos en la sociedad.

⁶⁵ Bostelo, Pablo. et. al. op. cit. p. 59.

⁶⁶ Bettelheim, Charles. *Revolución cultural y organización industrial en China*. 5ª. edición. Editorial Siglo XXI. México. 1979. p. 65, 66 y 73.

2.2. El trato nuevo “*New Deal*” y Estados Unidos de América

En el presente apartado se hará una exposición de una forma de intervención estatal que surge en dos supuestos, en graves crisis financieras y en períodos de posguerra. Esta forma de intervención se denomina Dirigismo.

2.2.1 Dirigismo y la crisis financiera

El dirigismo al ser una forma de intervención estatal se opone al liberalismo y supone entonces la intervención en materia económica. El dirigismo tiene como meta fundamental atenuar la crisis, con el respeto de la propiedad privada.

Puede ser definido de la siguiente forma:

“Se identifica con una injerencia estatal sistemática, destinada a orientar la economía y la sociedad en un sentido determinado, y constituido por un conjunto de intervenciones gubernamentales que no son meras reacciones inmediatas ante dificultades particulares, sino que se inspiran en ideas y procedimientos generales”.⁶⁷

La principal diferencia con la planificación, ya analizada, consiste en que el dirigismo no pretende la socialización de los medios de producción en forma total como en la planificación imperativa.

El dirigismo en los Estados Unidos de América surge con motivo de la gran crisis financiera de los años 30's. Esta crisis inicia en octubre de 1929 con el crack de la Bolsa de Nueva York, en ese momento las acciones cayeron en forma irreparable. Este hecho constituyó el primer síntoma de la crisis, teniendo como consecuencia una falta de confianza en el sistema. El segundo síntoma y determinante de la crisis fue la quiebra del sector bancario, en 1933, año en que

⁶⁷ Diccionario Jurídico Mexicano. op. cit. p. 2142.

Franklin D. Roosevelt asumió la presidencia, las dos terceras partes de los bancos del país habían cerrado y algunos de los que continuaban carecían de dinero.⁶⁸

2.2.2. El Trato Nuevo

Franklin D. Roosevelt asumió su cargo el 4 de marzo de 1933, tenía una idea clara de cómo afrontar la grave crisis, en su discurso inaugural presentó un bosquejo de lo que vendría a constituir el “*New Deal*” o Trato Nuevo.⁶⁹

La importancia y trascendencia del trato nuevo, en una primera instancia, radica en la celeridad con que se efectuó, además de que permitió eliminar el rezago en la legislación existente.⁷⁰

El trato nuevo se llevó a cabo en un tiempo muy corto, así del discurso inaugural, a la primera acción directa pasaron únicamente cinco días. El 9 de marzo de 1933 se expide la Ley Bancaria de Emergencia con el objetivo de preparar la reapertura del sector bancario, cuyo cierre había sido decretado unos días antes, así como el embargo sobre la exportación del oro y plata. Esta ley pretendía vigilar las operaciones de todo el sector bancario. El 12 de mayo

⁶⁸ Aróstegui, Julio; et. al. op. cit. pp. 437 a 440.

⁶⁹ Morison, Samuel Eliot et. al. Historia de los Estados Unidos de Norteamérica. Fondo de Cultura Económica. México. 1951. pp. 140 a 141 en el discurso inaugural se exponía: “Los valores han descendido a niveles fantásticos; los impuestos han subido; nuestra capacidad de pago ha disminuido; todas las esferas del gobierno tropiezan con una seria reducción de los ingresos; los medios de cambio están congelados en las corrientes comerciales...los granjeros no encuentran mercados para sus productos; millares de familias han visto desaparecer sus ahorros de muchos años..., una legión de ciudadanos sin empleo se encuentra ante el sombrío problema de subsistencia...otro número no menor de ellos trabaja a bajo salario...Es de esperar que el juego normal de la autoridad ejecutiva con la legislativa resulte completamente adecuado para hacer frente a la tarea sin precedente que nos aguarda. Dentro de mis deberes constitucionales estoy dispuesto a recomendar las medidas que pueda necesitar una nación en peligro...No me apartaré del camino recto del deber. Pediré al Congreso el único instrumento restante para hacer frente a la crisis: poderes amplios ejecutivos para llevar adelante una guerra contra la emergencia...”

⁷⁰ Nevins, Allan, et. al. Breve historia de los Estados Unidos. Fondo de Cultura Económica. 1ª reimpresión. México. 1996. p. 418

se emite la Ley sobre Asistencia Agraria e Inflación, ésta confería al presidente la facultad de inflar la circulación monetaria adicionándole hasta un monto de 3000 millones de dólares nuevos. El 27 de mayo de 1933 se crea la Ley de sobre la Verdad en los Valores, que regulaba el mercado de valores mediante el registro de los valores ante la Comisión de Comercio Federal, además esta ley exigía que se diera la información general sobre el valor ofertado. En junio de 1933 la Ley Bancaria Glass Steagall estableció la separación entre la banca comercial y la de inversiones, además impulsó la creación de una red de bancos nacionales por todos los Estados. Este ordenamiento creó la Corporación de Seguros de Depósitos Federales cuya principal función era la de asegurar los depósitos bancarios, a fin de garantizar el ahorro.⁷¹

La legislación bancaria tuvo como objetivo lograr una recuperación gradual mediante su vigilancia y control, así como favorecer la expansión y fortalecimiento a nivel nacional. El sector bursátil buscó ofrecer un grado de certeza mediante la regulación y la información.

El trato nuevo propuso una reestructuración y conservación de los recursos naturales. El 31 de marzo se crea el Cuerpo Civil de Conservación (*Civilian Conservation Corps*) el cual en sus primeros años proporcionó trabajo alrededor de 3 millones jóvenes que oscilaban entre los 17 a 28 años de edad, estos fueron asignados a repoblar los bosques, combatir incendios y plagas, así como acumular criaderos de peces, prevenir las erosiones mediante la construcción de taludes, construir puentes e instalar cientos de miles de kilómetros de hilo telefónico. De todas las medidas llevadas a cabo por el trato nuevo, el establecimiento el 18 de mayo de la Autoridad del Valle de Tennessee (*T.V.A. Tennessee Valley Authority*) fue la más importante y trascendente. Este organismo estaba facultado para adquirir, construir y explotar presas en dicho valle, a fin de mejorar la electrificación, además de adaptar al río para la

⁷¹ Morison, Samuel Eliot et. al. op. cit. pp. 144 a 146.

navegación y su explotación adecuada. El valle de Tennessee abarca un área de 64 360 kilómetros en siete estados (Tennessee, Kentucky, Alabama, Mississippi, Virginia, Carolina del Norte y Georgia), posee posibilidades para el desarrollo industrial y agrícola. Los proyectos realizados en este valle fueron muy variados desde creación y explotación de plantas de energía, rehabilitación de la agricultura y en general todas aquellas que favorecieran el desarrollo de la región y que permitieran utilizar esta experiencia como modelo a implementar en otros sitios.⁷²

La asistencia a personas desempleadas, que llegaron a ser entre 12 a 15 millones, fue uno de los puntos más atacados por el trato nuevo. Como ya se mencionó, la creación del Cuerpo Civil de Conservación, dotó de trabajo a un gran sector de la población. En mayo de 1933, la Administración Federal de Asistencia de Emergencia (*Federal Emergency Relief Administration*), proporcionó la cantidad de 3,000 millones de dólares para asistencia. En junio de 1933 se crea la Ley de Recuperación Nacional, la cual disponía la realización de obras públicas, tales como carreteras, caminos rurales, conservación de riquezas naturales y de fuerza hidráulica y la construcción de edificios públicos, habitaciones, hospitales y otras semejantes. La misma ley creó la Administración de Obras Públicas (*Public Works Administration*), como organismo coordinador del sistema, esta organismo en coordinación con la Administración de Obras Civiles (*Civil Works Administration*), creado por esta misma ley, dotó de empleo a 4 millones de hombres en diversos sectores laborales. Algunos sectores a destacar en la realización de obras públicas, fueron las artes, literatura y teatro, estas dieron como resultado la organización de archivos estatales y locales; confección de colecciones; investigaciones sociológicas e históricas; decoración de casas, escuelas y edificios públicos; creación de orquestas sinfónicas con acceso al público, entre otras. En relación a la regulación del trabajo, la Oficina Nacional de Trabajo (*National Labor*

⁷² Ibídem pp. 158 a 160.

Board) fue creada en agosto de 1933 como el organismo encargado de dirimir controversias en el sector laboral, mediante la mediación, la conciliación y arbitraje. Para junio de 1934, fue reemplazada por la Oficina de Relaciones del Trabajo (*National Labor Relations Board*), esta poseía todas las facultades de su antecesora.⁷³

El 12 de mayo de 1933 se crea la Ley de Ajuste Agrícola (*Agricultural Adjustment Act*), consistía en nivelar los precios de los productos agrícolas y aligerar las cargas crediticias. Esta ley buscaba el desarrollo de la economía agrícola independientemente del estado que guardaran los mercados extranjeros, por lo que hasta cierto punto se estaba ante una economía planeada. En relación al sector industrial, los cambios iniciaron con la Ley de Recuperación Nacional, antes mencionada, ésta procuraba tanto la recuperación y la reforma mediante el impulso de la producción industrial, a fin de aumentar la oferta laboral y mejorar la calidad de las industrias.⁷⁴

Al haber sido una legislación de emergencia, había muchos errores por lo que casi la mayoría de los ordenamientos fueron anulados en fechas posteriores por la Suprema Corte, sin embargo sirvieron de antecedente o base para nuevas y mejores legislaciones. El balance general del trato nuevo radica en la celeridad con que se instituyó, su carácter eminentemente social y la incursión de la planeación económica (no como se practicaba en países socialistas), vino a mostrar los beneficios de ésta y abrió la opción a nuevos intentos.

2.2.3 Los ecos del Trato Nuevo

En 1945, después de la Segunda Guerra Mundial, asume la presidencia Harry S. Truman, considerado discípulo de Roosevelt, deseaba continuar con la

⁷³ Morison, Samuel Eliot et. al. op. cit. pp. 151, 155, 156, 161 y 162.

⁷⁴ *Ibidem* pp. 147 a 149.

misma línea de trabajo. Propone al Congreso un programa de trabajo denominado “*Fair Deal*” o Trato Justo. Este nuevo programa pretendía una continuación de las obras emprendidas por el trato nuevo en los sectores laboral, asistencial, agrícola y obra pública, ejemplo de esto, es que se pretendía copiar el modelo de la TVA en ríos como el Missouri, Columbia y otros. Sin embargo esta vez hubo una mayor resistencia, en el sector agrícola los precios estaban muy por debajo y los salarios muy altos, además el sector empresarial deseaba un menor control. Truman expresó la necesidad de que participaran abiertamente en el sector laboral los negros. Por estas y otras razones hubo gran descontento y falta de apoyo por cierto sector de la población y en especial del Congreso. La virtud más importante fue la continuidad a lo iniciado por el trato nuevo y la inclusión de algunas proposiciones del trato justo.⁷⁵

Las nuevas aportaciones que se buscaban con el trato justo era elaborar una Ley General de Empleo, un Plan Nacional de Seguridad Social, elevar el salario mínimo y lograr un empleo justo, ayuda a la educación, ampliar la legislación de derechos civiles y promover el entrenamiento militar obligatorio. Los logros durante esta administración fueron la creación en 1946 de la Ley de Empleo (*Employment Act*) que estableció el Consejo Consultivo Económico (*Council of Economic Advisers*); en 1949 la Ley de Vivienda (*Housing Act*) que estableció por primera vez fondos a nivel federal para la renovación urbana; en 1949 una Enmienda (reforma) a la Ley de Condiciones Laborales (*Fair Labor Standards Act Amendments*) que incrementó el salario mínimo de 40 a 75 centavos por hora; en 1950 la enmienda a la Ley de Seguridad Social (*Social Security Act Amendments*) que aumentó el alcance de los beneficios de la seguridad social a 10 millones de personas más, entre los que estaban trabajadores del campo,

⁷⁵ Nevins, Allan, et. al. op. cit. pp.465 y 466

trabajadores domésticos, trabajadores del Estado y personas laboraban por su cuenta.⁷⁶

Al ganar la presidencia el partido republicano en 1953, asume la presidencia Dwight David Eisenhower, teniendo como objetivos primordiales combatir el socialismo y restaurar la empresa privada. Al existir confrontación con el socialismo, toda forma de intervención del Estado era dañina. Eisenhower creía que el papel del Estado era como estabilizador de la economía, en reacción a esto inició un proceso de liberalización de la explotación de la energía nuclear, la industria petroquímica se volvió estatal, se desecharon proyectos de construcción, y la principal aportación del trato nuevo, la TVA, vio acortadas sus funciones.⁷⁷

En 1963 Lyndon Baines Johnson, asume la presidencia luego del asesinato de John F. Kennedy, en su discurso inaugural pide ayuda al Congreso para aprobar una serie de disposiciones conocidas como la Gran Sociedad. Pretendía con la Gran Sociedad retomar las bases de Estado benefactor y redistribución de la riqueza entre la población. En 1964 lanza el programa Guerra contra la Pobreza (*War on Poverty*) cuya función consistía en ayudar a salir de la pobreza a cerca de 35 millones de americanos. Este programa incluyó en agosto 1964 la Ley de oportunidad laboral (*Economic Opportunity Act*) que desembocó en la creación de la Oficina para Oportunidades Laborales (*Office of Economic Opportunity*) la cual no tuvo el respaldo económico, debido a los compromisos militares de la nación. En 1965 se crea el *Medicare* que dio asistencia únicamente a los ancianos. Aunque las medidas no tuvieron inconveniente en ser aprobadas por el Congreso, no lograron el impacto esperado.⁷⁸

⁷⁶ Página web de la Enciclopedia Grolier. <http://gi.grolier.com/presidents/aae/side/waronp.html>.

⁷⁷ Nevins, Allan, et. al. op. cit. p. 531.

⁷⁸ *Ibidem*. pp. 570 y 571.

Richard Milhous Nixon asume la presidencia en 1969 y propone el Plan de Asistencia Familiar (*Family Assistance Plan*), a pesar de ser un presidente conservador propone un programa que implica el bienestar social, por medio de la asistencia y mejores oportunidades laborales. Una idea innovadora consistía en que Nixon proponía la transformación a un Estado de Trabajo y no un Estado de Bienestar (*Workfare not Welfare*). Por tanto el objetivo era revolucionario, no así su desarrollo, ya que en muchos casos únicamente se informaba al desempleado de las oportunidades laborales que no estaban a su alcance.⁷⁹

Con Richard Nixon acaba propiamente la inercia del dirigismo en Estados Unidos de América, las instituciones creadas en el transcurso de estos años han perdurado mediante su evolución desempeñando la función para la cual fueron creados. El balance general de esta forma similar a la planeación, es positivo en cuanto a la respuesta inmediata a la crisis existente, así como la vasta labor social emprendida.

2.3. Gran Bretaña

Gran Bretaña fue uno de los primeros países en utilizar una forma de intervención estatal al término de la guerra, de igual manera fue el primero en abandonarla y mostrar cierta repulsión a toda experiencia que implicara planificación.

2.3.1. Estado de Bienestar y planeación económica

La expresión "*Welfare State*", estado de bienestar o providencia nace en Gran Bretaña y encuentra gran similitud e incluso podría decirse que es igual a la

⁷⁹ Moix Martínez, Manuel. El mito del <<Estado de Bienestar>> Norteamericano. Revista de Estudios Políticos. No. 205. Enero/Febrero. España. 1976. pp. 133 y 134.

intervención estatal realizada por Estados Unidos de América con el dirigismo. Sin embargo cada una posee características propias, en el caso de Estados Unidos fue utilizada con motivo de la crisis financiera, en tanto Gran Bretaña la utilizó para reconstruir.⁸⁰

El estado de bienestar o providencia puede definirse de la siguiente manera:

“El Estado Providencia (*Welfare State*) es el que se ocupa inmediatamente de todas las necesidades y situaciones de los individuos desde “la cuna hasta la tumba. Es un modelo de Estado de intervención directa, asfixiante, siempre presente, que exige elevados impuestos y, lo que es más grave, que va minando poco a poco lo más importante, la responsabilidad de los individuos. En realidad, la función del bienestar, se refiere a la vida económica y social y sus principales campos de aplicación son las bases ordenadoras de la economía nacional”.⁸¹

El estado de bienestar consiste en la intervención estatal en sectores que considera prioritarios, tendiente a brindar protección a la población, mediante instrumentos que favorezcan el desarrollo económico y por ende mejorar la calidad de vida de la población.

Una vez concluido el conflicto bélico y tomando en cuenta que el partido laborista asume el poder en Gran Bretaña, en 1945 inició un proceso de estatización. En primera instancia el banco de Inglaterra, a éste le siguieron las industrias del carbón, gas, electricidad, ferrocarriles entre otras, sin embargo este proceso de estatización no incluyó una planeación de sus actividades.⁸²

⁸⁰ Marzal, Antonio. Crisis del Estado de Bienestar y Derecho Social. Editorial J.M. Bosch. España. 1997. p. 193.

⁸¹ Arana Muñoz, Jaime. Nuevas claves del Estado de Bienestar. Editorial Comares. España. 1999. p. 45.

⁸² Aróstegui, Julio, et. al. op.cit. p. 457.

Las dos fuerzas políticas de Gran Bretaña, los conservadores y laboristas nunca sintieron la necesidad de crear un organismo encargado de la planeación, sin embargo el Partido Laborista sí lo intentó mediante la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Económico (NEDC) y el Departamento de Asuntos Económicos (DEA).⁸³ Estos casos no significaron más que un vestigio de planeación en un país que se ha mostrado renuente a cualquier forma de intervención estatal.

En julio de 1961, al estar en el poder el partido Laborista se crea el NEDC, encargado de influir en la política pública y privada con el objeto de acelerar el crecimiento de la producción y en consecuencia propiciar el desarrollo económico. Los métodos para orientar la actividad económica consistían en realizar un estudio en el cual se fijaran los posibles escenarios económicos, así como los instrumentos necesarios para elevar el crecimiento.⁸⁴

El NEDC representaba un intento por que existiera un acuerdo institucional entre el gobierno y la industria. El primer plan elaborado por el NEDC fue en 1962 a 1963, al ser éste un plan indicativo no tuvo los resultados esperados, toda vez que tanto la administración pública como el sector empresarial no estaban preparados para la planeación.⁸⁵

⁸³ Cipolla, Carlo M. *Historia Económica de Europa. El siglo XX (5)*. Editorial Ariel. España. 1981. p. 326.

⁸⁴ El ministro de Hacienda definió las funciones del NEDC: "Preveo un examen conjunto de las perspectivas económicas del país, penetrando hasta 5 o más años en el futuro. Tal examen cubriría el crecimiento de la producción nacional y de la distribución de nuestros recursos entre los usos principales: consumo, gasto público, inversión y otros. Sobre todo, trataría de establecer las condiciones esenciales para conseguir el crecimiento potencial.

Esto cubre, en primer lugar, la oferta de trabajo y capital, en segundo lugar, las condiciones de la balanza de pagos y la evolución de las importaciones y las exportaciones, y en tercer lugar, el crecimiento de los ingresos. En otras palabras, deseo que empresarios y trabajadores compartan con el gobierno la tarea de relacionar los planes con los recursos que es probable que estén disponibles". Denton, Geoffrey. et. al. *Planeación y política económica en la Gran Bretaña, Francia y Alemania*. Editorial siglo XXI. México. 1970. p. 103.

⁸⁵ Holland, S. *La superación de la planificación capitalista*. Oikos-tau s.a. ediciones. España. 1982. pp. 142 a 144.

La vida productiva del NEDC fue muy corta ya que en 1964 se crea el DEA, que lo sustituye.

El Plan Nacional se completó nueve meses después de la creación del DEA, en su prólogo se señalaba como una declaración de la política gubernamental y un compromiso para la acción por parte del gobierno. El plan cumplía la función de guía, característica de planeación indicativa, orientaba al sector privado, más nunca imponía. Los resultados del Plan no fueron lo que se esperaba, ya que nunca se alcanzaron objetivos, además éstos no eran explicados con claridad, calificados como poco reales. Con base en estas deficiencias y el repudio continuo a la planeación el plan fue abandonado.⁸⁶

La planeación económica no puede ser generalizada en todos los países, como se pudo visualizar en el caso de Gran Bretaña, en esta nación el partido Laborista simpatiza con alguna forma de planeación, sin embargo los fracasos de la planeación, provocaron no sólo el repudio, sino su distanciamiento. Los organismos especializados, los procedimientos de elaboración de planes y los medios de control, son ideas que no aplican a Gran Bretaña. Como se mencionó en un principio es el país de Europa que ha desechado la planeación, sin embargo aunque no se practique la planeación como otros países, no quiere decir que la actividad económica en Gran Bretaña no tenga cierto grado de planeación, en consecuencia, es más difícil clasificarse, caracterizarse, e incluso, visualizarse tan abiertamente como en otras naciones.

2.4. Francia

Como ya se mencionó en el capítulo anterior la planeación indicativa o flexible se caracteriza por ser el Estado un simple orientador. Así como en Rusia nace

⁸⁶ Denton, Geoffrey. et. al. op. cit. pp 111 a 114 y 118 a 123.

la planeación imperativa, en Francia surge propiamente la planeación indicativa con cinco objetivos fundamentales:

- Realizar un estudio del mercado, que supone podría permitir a cada departamento económico situarse en el marco general del mercado, y de este modo beneficiarse de los flujos de información conjunta del plan para alimentar su autoconocimiento, su política y estrategia.
- Reducir al máximo la incertidumbre con respecto al futuro, mejorando el mecanismo de mercado en sí mismo como distribuidor de información.
- A través de la planeación, es decir por medio del plan asignar los recursos, de materias primas, capital y trabajo, que el simple funcionamiento de los mecanismos de mercado.
- El plan debe ser un escenario privilegiado para la realización del debate social.
- La planeación tendrá la función de educar a los franceses en la necesidad de modernizar su sociedad y cubrir el imperativo de crecimiento industrial.⁸⁷

En un principio la planeación en Francia surgió como respuesta inmediata a la reconstrucción después de la Segunda Guerra Mundial, posteriormente fue utilizada como medio de desarrollo económico.

El Estado se vio forzado en primera instancia a estatizar empresas que consideraba vitales, en este punto muestra gran similitud con Rusia. El 2 de marzo de 1945 Charles de Gaulle expresó esta inquietud.⁸⁸ Un año después, el 17 de mayo de 1946 se estatizó la industria energética del carbón, seguida de

⁸⁷ Holland, S. op. cit. pp. 32 a 34.

⁸⁸ Fragmento del discurso "Corresponde al Estado asumir el abastecimiento de las principales fuentes de energía (carbón, electricidad, petróleo), de los principales medios de transporte (ferrocarriles, vías marítimas, vías aéreas) y de los medios de traspaso de que estos dependen". Cipolla, Carlo M. Historia Económica de Europa. Economías Contemporáneas (6). Editorial Ariel. España. 1981. p. 101.

la industria del gas, la electricidad y las minas en este último sector se hicieron grandes inversiones para modernizar. Una vez estatizado el sector energético, continuó la banca y los seguros. En 1946 el *Banque de France* fue parcialmente estatizado, además los cuatro bancos de depósitos más importantes fueron estatizados (*Crédit Lyonnais, Société Générale, Comptoir d'Escompte y Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie*). Por último se estatizaron las treinta y cuatro principales compañías de seguros. Otras estatizaciones importantes fueron *Air France y Renault*.⁸⁹

2.4.1. Organismos de Planeación

La planeación francesa posee organismos especializados, pero al ser ésta indicativa, no requiere de una red tan rígida y especializada como en el caso de la planeación imperativa, además el proceso de creación, al que se hará referencia más adelante, no es tan complejo en su ramificación.

Con base en lo anterior se identifica como máximo órgano de planeación al Comisariado General del Plan (CGP) la autoridad encargada de la elaboración, organización e instrumentación del plan, teniendo en la cima como representante al Comisario del plan, las funciones del CGP varían mucho de acuerdo al momento de acción.⁹⁰

Al comparar al CGP con el GOSPLAN Ruso, el primero en sus inicios tuvo gran importancia por el proceso de reconstrucción de la nación pero debido a los cambios económicos y a que Francia es un país en que domina el libre mercado, éste fue perdiendo su trascendencia y participación en la política económica de Francia.

⁸⁹ Ibídem pp. 101 a 103.

⁹⁰ Arana Aguilar, Bernardino. op. cit. p.118

En segunda instancia existen organismos que no se encuentran dedicados completamente a la planeación como el Instituto Nacional de la Estadística y de Estudios Económicos (INSEE), la Dirección de Previsión (DP) y las Comisiones de Modernización (CM), todos ellos desempeñan un papel fundamental en la elaboración del plan. Los primeros dos colaboran en la fijación de objetivos. El último depura el proyecto y lo trata de armonizar a la realidad.⁹¹

Los organismos estatales no especializados de planeación, los encabeza el Primer Ministro y el Presidente de la República, el Parlamento y el Consejo Económico y Social (CES), estos órganos realizan funciones de realización, aprobación e instrumentación de la planeación.⁹²

Las funciones y trascendencia de cada uno de estos órganos encargados de la planeación se logrará entender mejor al exponer cuál es el mecanismo para la elaboración del plan indicativo francés.

2.4.2. Planes Indicativos

Los planes indicativos elaborados en Francia poseen características específicas. Primeramente, propio a la planeación indicativa, el plan no posee fuerza obligatoria para el sector privado. El plan no pretende organizar en forma rígida la economía, sino pretende dirigirla.

Pierre Massé caracteriza al plan francés de la siguiente manera:

“El plan francés pretende elaborar una proyección coherente de la situación económica futura. De acuerdo con la técnica, ésta se presenta en la forma de un cuadro que indica las compras y ventas de cada rama a las otras ramas y al exterior. Así pues, la tabla muestra el balance de los

⁹¹ *Ibídem.* p. 119.

⁹² *Ibídem.* 119 y 120.

bienes y servicios de cada rama y, en consecuencia, de toda la economía. otra proyección muestra la situación de la mano de obra en cada rama, para asegurar el equilibrio entre los requerimientos de mano de obra y recursos. Finalmente, se prepara una proyección en términos de valor, para obtener el equilibrio financiero”.⁹³

El Plan francés tiene una característica significativa, ya que durante los planes III, IV y VIII, debido a las condiciones económicas adversas a los objetivos planteados con anterioridad al plan, se introdujeron planes relevo o *interim* cuya función principal consistía en ajustar los objetivos con las nuevas condiciones económicas.⁹⁴

El plan francés está dirigido por ramas de la economía, es decir no interesa la regulación en lo individual, sino engloba al conjunto de empresas de un mismo sector. Cabe hacer la aclaración de aquellas empresas pertenecientes al sector público, si son dirigidas en lo particular. Además el plan pretende lograr concertar a los diversos sectores mediante su consulta.

⁹³ Massé, Pierre. El plan francés y la teoría económica. Crónica Legislativa. Año IV. Nueva época. Número 3. Junio – Julio. México. 1995. p. 98.

⁹⁴ Lutz, Vera. Planificación central en una economía de mercado. Ediciones Ariel. España. 1972. p. 116. Al respecto la experiencia en Japón era contraria, toda vez que debido a los buenos resultados, la recuperación de la economía y a fenómenos económicos que no podían ser estimados con anterioridad, fue conveniente una revisión de los planes, o un plan revolvente, ya que su cumplimiento en los primeros años se daba en un período más corto al estimado, ejemplo de esto sucedió en el primer plan el cual tenía estimado un período de cuatro años de 1956 a 1960, sin embargo el siguiente plan se preparó en 1957 y fue puesto en acción en 1958 a 1962 tampoco llegó a su término, ya que el siguiente plan se instruyó en 1961 a 1970, en este período el plan crece, sin embargo nuevamente en 1964 vuelve a un período de cuatro años. Okita, O. Los efectos de la planeación sobre el desarrollo económico del Japón. Crónica Legislativa. Año IV. Nueva época. Número 3. Junio – Julio. México. 1995. pp. 59 y 66. Sin embargo según Charles Bettelheim el problema de los planes japoneses consiste en que: “En cuanto a los planes japoneses o manchúes, comportaban, a un tiempo, amplios programas de producción – financiados por el Estado – y previsiones relativos a la evolución económica general: renta nacional, circulación monetaria, etc. De hecho, si los programas japoneses han dado resultados positivos en lo que concierne a la expansión de la producción, ello se logró a costa de un considerable endeudamiento y de una expansión inflacionista que testimonia un profundo desequilibrio económico. Así la circulación monetaria paso en Japón de 1600 millones de yens en 1934 a 6900 millones a fines de 1941 y a 18900 millones a finales de 1944” Bettelheim, Charles. Problemas teóricos y prácticos de la planificación. 3ª. edición. Editorial Techos. España. 1982. p. 160.

La realización del plan inicia con determinar el Primer Ministro y el Presidente de la República los objetivos prioritarios del plan. Esta información se transmite al CGP quien en colaboración con el INSEE y la DP realizan un estudio y síntesis de la información, a fin de prepara un proyecto. Este proyecto es organizado y discutido por las Comisiones de Modernización que representan tanto al sector patronal, los sindicatos y diversos grupos económicos que integran la diversidad de la economía francesa. En este punto la planeación se traslada de la teoría a la praxis. El resultado de esta deliberación se plasma en un documento denominado Reporte Provisional de las Opciones (RPO). El siguiente paso es el estudio de este reporte por parte del Consejo Económico y Social quien lo turnará con las observaciones respectivas al Parlamento para discusión y voto. En el caso de no ser aprobado se regresa para la formulación de un nuevo reporte. En caso de ser aceptado se procede entonces a la elaboración del plan bajo la supervisión del Primer Ministro, el cual en su momento turnará el plan final al parlamento para su aprobación definitiva y su posterior ejecución. La ejecución se caracteriza por emitir instrucciones al aparato administrativo para observar las directrices del plan y por otro lado al sector privado informar cual es el estudio realizado a fin de que si lo estiman conveniente orienten sus actividades entorno al plan. La duración de este proceso se estima entre tres a cuatro años.⁹⁵

Las principales características de los planes franceses, destacando los objetivos y hechos que trascendieron en la planeación practicada en esta nación, son:

Primer Plan (1947-1953) Comisario del Plan Jean Monnet. Recibió el sobrenombre de Plan Monnet. Su objetivo principal era la reconstrucción. Se eligieron seis sectores prioritarios, tanto para su reconstrucción e inversión:

⁹⁵ Arana Aguilar, Bernardino. op. cit. pp. 118 a 121.

carbón, electricidad, acero, cemento, transportes y equipo y maquinaria agrícola. Pretendía estimular la modernización de sectores prioritarios, crear estructuras técnicas para la solución de dificultades económicas, facilitar la introducción del plan por las estatizaciones realizadas y por último reasignar los recursos financieros y humanos.

Segundo Plan (1954-1957) Comisario del Plan E. Hirsch. Objetivo principal mejorar la productividad. Se equilibró la balanza de pagos, se desarrolló la investigación científica y técnica. Se pretendió mejorar la calidad de la mano de obra, del sistema agrícola, tratar de asegurar el pleno empleo y acelerar el crecimiento económico. Se creó el servicio de estudios económicos y financieros para establecer un sistema coherente de contabilidad nacional.

Tercer Plan (1958-1961) Comisario del Plan E. Hirsch. Tenía tres objetivos principales: reajustar la balanza de pagos; mejorar la productividad para que Francia pudiera ingresar en el mercado común, y proporcionar educación y formación profesional a los jóvenes de acuerdo con las necesidades nacionales. Pretendía elevar la tasa de crecimiento económico, restaurar los equilibrios económicos básicos y continuar el esfuerzo de las inversiones localizadas. En 1960, fue oficialmente abandonado. **Plan Relevo (1960-1961)** Comisario del Plan P. Massé. Objetivo principal estimular la expansión después de las severas medidas deflacionarias que acompañaron la devaluación de 1958. Se sugiere armonizar la planeación para el crecimiento a mediano plazo con las políticas de corto plazo destinadas a mantener la estabilidad y el equilibrio.

Cuarto Plan (1962-1965). Comisario del Plan P. Massé. Objetivos principales: aumento de la producción, consolidar la balanza de pagos, elevar las inversiones en especial el sector de la vivienda y promover el crecimiento territorial equilibrado, mejorar los servicios colectivos sociales, las condiciones de ancianos, los asalariados de bajos ingresos y los agricultores. Fue abandonado en 1963. **Plan Relevo (1963-1965)** Pretendía establecer medidas estabilizadoras de la economía para combatir la inflación.

Quinto Plan (1966-1970) Comisario del Plan F.-X. Ortoli, R. Montjoie. Este

plan no planteaba objetivos específicos. Pretendía lograr competitividad internacional en el seno del mercado común europeo, favorecer un crecimiento equilibrado, así como mantener estable la tasa de salarios y continuar el desarrollo del aparato productivo.

Sexto Plan (1971-1975) Comisario del Plan R. Montjoie, J. Ripert. Buscaba un crecimiento sostenido y equilibrado. Daba prioridad a las industrias de punta (transnacionales francesas), mejorar los instrumentos de financiamiento, las inversiones públicas en equipamiento colectivo que favorece la competitividad de las empresas exportadoras y transnacionales: telecomunicaciones, carreteras, puertos, entre otras.

Séptimo Plan (1976-1980) Comisario del Plan J. Ripert. M. Albert. Pretendía darle un dinamismo a la economía, asegurando el equilibrio de balanza de pagos, una tasa de empleo elevada y la reducción de la desigualdad social, es decir elevar la calidad de la vida. Se desarrolló la investigación científica y tecnológica. Se aplicó una racionalización del consumo de energía derivada de hidrocarburos y se otorgó apoyo crediticio a las industrias competitivas.

Octavo Plan (1981-1985) Comisario del Plan M. Albert. Lograr independencia en sector energético y materias primas. Se refuerza las actividades agrícolas y la industria alimentaria. Consideraba la protección social de la población. Buscaba lograr mantener una moneda fuerte, distribuir el ingreso de forma equitativa, elaborar “proyecciones” detalladas a nivel de rama. Es abandonado en 1982. **Plan relevo (1982-1983)** H. Prévot. Buscaba reducir el nivel del desempleo, lograr crecimiento social, lucha contra la inflación. Inversión pública orientada a la creación de empleos. Incremento a las prestaciones sociales.

Noveno Plan (1984-1988) H. Guillaume. B. Fragonard. Desarrollo de la competitividad

Décimo Plan (1989-1992) P.Y. Cossé. Desarrollo de la internacionalización⁹⁶

2.5. Alemania

La experiencia alemana en materia de planeación, en la época contemporánea, puede ser dividida en dos etapas: Antes de la Segunda Guerra Mundial y después de la Segunda Guerra Mundial.

2.5.1. Planeación antes de la Segunda Guerra Mundial

La planeación en Alemania surge durante el nazismo⁹⁷, el primer vestigio de la planificación surge en el año de 1933, fecha en que Hitler y Hugenberg convienen y lanzan la realización de un plan de cuatro años cuyo período de vigencia fue de 1933 a 1936, su principal función era la de salvaguardar el sector agrario y obrero. Para la implementación de este sistema de economía planificada proponían un control absoluto de las exportaciones e importaciones, conforme a los intereses estatales, la existencia de importadores y exportadores fue decreciendo hasta el punto en que el Estado favorecía materias primas necesaria para la industria militar, dejando a un lado las materias primas de otra índole, éste constituyó el primer paso para planificar una economía armamentista.⁹⁸

⁹⁶ Arana Aguilar, Bernardino. op. cit. pp. 108 a 113. Cipolla, Carlo M. Historia Económica de Europa. Economías Contemporáneas (6).op. cit. pp. 104 a 106. Denton, Geoffrey, et al op. cit. pp. 71 a 75, 82. Holland, S op. cit. pp. 36 a 40. Lauby, J. P., et. al. La France Contemporaine. 2ª edición. Editorial Borda. Francia. 1992. pp. 140 a 142. Lutz, Vera. op. cit. pp. 112 a 116, 121.

⁹⁷ Denominado Nacionalsocialismo. Movimiento político o sistema de gobierno totalitario e imperialista basado en la ideología del Partido Nacionalsocialista Obrero Alemán (Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei), más comunmente llamado Partido nazi. En su nombre, Adolf Hitler asumió en 1933 la dirección política de toda Alemania, abolió las instituciones de la República de Weimar (1918-1933) e implantó una nueva forma de gobierno: el sistema nazi. Eiclopedia Universal Magna. Tomo 25. Carroggio S. A. Ediciones. España. 2002. p. 7561.

⁹⁸ Stolper, Gustav. Historia económica de Alemania (1870 a 1940). Fondo de Cultura Económica. México. 1942. pp. 212 a 218.

En septiembre de 1936 es anunciado por Adolf Hitler el segundo plan de cuatro años en la reunión del partido en Nuremberg, su objetivo consistía en aumentar la independencia económica de Alemania.⁹⁹ Este nuevo plan se dividió en seis secciones: La producción de materias de repuesto, la distribución de materias primas, el empleo de la mano de obra, la producción agrícola, la formación de los precios, la cuestión de las divisas.¹⁰⁰

La instrumentación y el control de este plan requería la creación de nuevos órganos encargados de la planificación. El primer órgano de control era la oficina para el plan cuatrienal de Goering que tenía una alta relación con el Ministro de economía, por su parte en el sector militar, el Comando supremo poseía una oficina de economía de guerra y armamentos.¹⁰¹

Charles Bettelheim señala la principal característica de estos planes:

“Los planes nazis no interesan más que a un sector limitado de la economía; estos planes establecen únicamente una lista de las fábricas metalúrgicas, de las fábricas de caucho artificial, de petróleo sintético, de las obras pública, etc. las cuales se entregarán las subvenciones del Estado”.¹⁰²

Aunque el plan cuatrienal incluía diversas secciones de la economía, todas ellas apuntaban a favorecer las empresas cuyas funciones eran militares. Estas entregaban los porcentajes estimados a cambio de un beneficio económico. Por lo tanto el plan no enfocaba a la totalidad de la economía, sino a una economía

⁹⁹ Discurso pronunciado por Adolf Hitler: “Dentro de cuatro años, Alemania será independiente de todos los países extranjeros, en lo que respecta a todos aquellos materiales que pueden producirse en el país por medio de la inventiva alemana, de nuestra ingeniería e industrias químicas. Cuando el proceso del rearme haya sido terminado, la fuerza de trabajo ahora empleada en él se dirigirá hacia los canales productivos mediante el desarrollo de la nueva gran industria alemana de materias primas. *Ibidem*. p. 219.

¹⁰⁰ Bettelheim, Charles. *La economía alemana bajo el nazismo* (2). Editorial fundamentos. España. 1973. p. 40.

¹⁰¹ Cipolla, Carlo M. *op. cit.* *Historia Económica de Europa. El siglo XX* (5). *op. cit.* p. 315.

¹⁰² Bettelheim, Charles. *La economía alemana bajo el nazismo* (2). *op. cit.* p. 42.

de guerra. En general, el uso de la planificación en la experiencia nazi sirvió para preparar en un corto tiempo la maquinaria bélica mediante la intervención estatal.

2.5.2. Alemania después de la Segunda Guerra Mundial

Al término de la guerra, Alemania se convirtió en un centro de confrontación entre el socialismo y el capitalismo. El territorio alemán quedó dividido en cuatro zonas, cada una estaba controlada por una nación aliada (URSS, Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia), la capital Berlín sufrió la misma suerte. En 1946 la zona estadounidense promueve la organización administrativa a manos de la propia población, formando parlamentos al estilo británico. Francia y Gran Bretaña al siguiente año copiaron el modelo. En el caso del territorio a cargo de la URSS mantenía un control militar de la zona y el deseo de homologar este territorio a su sistema.¹⁰³

El resultado de esta división fue la constitución de dos Alemanias, con dos regímenes completamente distintos. El 7 de octubre de 1949 se promulga la constitución de la República Democrática de Alemania (RDA)¹⁰⁴ donde se plasma como modelo a seguir el soviético. Por lo tanto en materia de planeación se sigue el mismo modelo planificador con ciertas características particulares al modelo implementado en Alemania.

El primer aspecto a mencionar son la duración e importancia de los planes, en primera instancia se encuentran los “planes de perspectiva”, de 15 a 20 años, fundados en la previsión del progreso técnico y de la evolución económica y social, después los “planes-ley”, de 5 a 7 años, definen los medios concretos para realizar los objetivos del plan buscando con ello llevar al máximo el ingreso

¹⁰³ Historia universal. volumen 8. op. cit. p. 131.

¹⁰⁴ *Ibidem.* p. 144

nacional del período, por último los planes anuales no son más que una subdivisión del plan a medio plazo.¹⁰⁵

El proceso de elaboración del plan, la presencia de un organismo especializado de planificación y el énfasis en el desarrollo de la industria pesada son semejantes al modelo soviético, por lo que ya fueron debidamente explicados en el desarrollo de la URSS.

Aunque en la RDA existieron intentos (1963) por lograr una descentralización económica, el modelo de planificación centralizada se fortaleció.¹⁰⁶ Al igual que la URSS, Alemania dio impulso en los últimos años de régimen socialista a la investigación y desarrollo tecnológico. Este modelo continuó hasta la unificación de Alemania.

Por su parte el territorio alemán ocupado por Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña se fusionó constituyendo el 23 de mayo de 1949, la República Federal de Alemania (RFA), bajo una democracia parlamentaria.¹⁰⁷

Alemania occidental gracias al apoyo del Plan Marshall¹⁰⁸ alcanzó grandes tasas de crecimiento y llegaron a nombrarlo como el milagro económico. De acuerdo con Mary Fulbrook hubo tres fases principales en lo que respecta a la política y el enfoque económicos del gobierno después de la guerra.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Marczewski, Jean. ¿Crisis de la planificación socialista? Fondo de Cultura Económica. 1ª reimpresión. México. 1979. p.100

¹⁰⁶ Fulbrook, Mary. Historia de Alemania. Cambridge University Press. Gran Bretaña. 1995. p. 330.

¹⁰⁷ Historia universal. volumen 8. op. cit. p. 132.

¹⁰⁸ "Las tres metas económicas fundamentales del Plan Marshall – la restauración del multilateralismo, la estabilidad de los precios, y la recuperación de la producción –orientadas a la reconstrucción". Block, Fred L. Los orígenes del desorden económico internacional. Fondo de Cultura Económica. 1ª reimpresión. México. 1989. p. 139.

¹⁰⁹ Fulbrook, Mary. op. cit. pp. 321 a 324.

- **A partir de la creación de la RFA al año 1967.** Esta primera etapa se caracteriza por el rompimiento con la herencia nazi y la experiencia socialista.

Sin embargo tal y como lo menciona Denton Geoffrey:

“Los principios que guiaron la política económica alemana, no eran laissez-faire o como de dirigismo. Equivalen, más bien, a una política de intervención del Estado positiva y coordinada, cuidadosamente moldeada para alcanzar objetivos específicos y limitados”.¹¹⁰

La obra en materia de planeación durante este período consistió en planes de inversión a medio plazo, la creación de un programa anual de recuperación europeo (ERP)¹¹¹, la creación del comité de expertos¹¹² para la observación del desarrollo económico general (SCHVERSTANDIGENRAT), planes anuales para la agricultura, denominados “planes verdes”, y programas de construcción de carreteras y viviendas¹¹³

- **De 1967 a finales de la década de los setenta.** Esta segunda etapa de la política económica se caracterizó por reformas en los impuestos y un gran volumen de inversiones estatales en construcción y educación. La propia Ley para la Estabilización de la Economía y el Fomento del Crecimiento Económico y el Sector Empresarial reconocían la importancia de cierto grado de intervención estatal.¹¹⁴

¹¹⁰ Denton, Geoffrey, et al. op. cit. p. 68

¹¹¹ Los planes ERP pueden ser definidos como un medio para aliviar las tensiones en una economía de mercado, conforme éstas surgen, más como un medio de guiar la economía hacia un objetivo nacional a mediano plazo. Son, en la terminología neoliberal, marktkonform. *Ibidem*. p. 65

¹¹² La tarea del Comité es presentar un informe anual en el que se examina la situación económica general en el período y en el futuro previsible. *Idem*.

¹¹³ *Ibidem* pp. 63 a 68.

¹¹⁴ Fulbrook, Mary. op. cit. p. 324.

- **De los años ochenta a la unificación.** Esta tercera etapa dio gran auge a la investigación y la planeación económica. las condiciones adversas en el rubro del desempleo influyeron para retomar las ideas del Estado de bienestar, sin embargo para los años ochenta la influencia británica produjo la vuelta al neoliberalismo.¹¹⁵

En octubre de 1990 se unifican las dos Alemanias con lo que se pretende la homologación de la RDA a la Federal, sin embargo la realidad imperante en ambos territorios era significativa.¹¹⁶ En la RDA empezaba un proceso de desestatificación y apertura al mercado. La planeación imperativa desapareció en Alemania, imperando la idea de un Estado de Bienestar y las experiencias de una planeación flexible.

2.6. Directrices de Organismos Internacionales

La planeación está presente en todos los ámbitos, los Organismos Internacionales no están exentos. A continuación se estudiará a organismos internacionales con el fin de determinar dos vertientes: La existencia de la planeación a nivel global y la influencia de estos organismos en la determinación de la planeación en los países que la practican.

2.6.1. Organización de las Naciones Unidas

Los propósitos de este organismo, conforme Al art. 1º de la Carta de las Naciones Unidas son los siguientes:

Artículo 1

Los Propósitos de las Naciones Unidas son:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de

¹¹⁵ Idem.

¹¹⁶ Ibídem p. 347.

conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;

2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;

3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y

*4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.*¹¹⁷

Para fines de esta investigación, el inciso 3 del artículo antes citado establece la cooperación en materia económica y social, puntos determinantes en la planeación, el órgano encargado de esta materia es el Consejo Económico y Social.

En consecuencia las funciones del Consejo Económico y Social se engloban en los siguientes rubros: Coordinar investigaciones, estudios e informes en su materia; instrumentar la celebración de convenciones y conferencias; realizar recomendaciones a los estados miembros, a órganos de la propia organización, así como a los órganos especializados; controlar y coordinar a los organismos especializados. El ejercicio de las funciones del Consejo estará sujeto, por lo regular a la Asamblea General.¹¹⁸

¹¹⁷ Carta de las Naciones Unidas Página web de la Organización de las Naciones Unidas <http://www.un.org/spanish/about/chapter.htm>.

¹¹⁸ Artículo 62. 1. El Consejo Económico y Social podrá hacer o iniciar estudios e informes con respecto a asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario, y otros asuntos conexos, y hacer recomendaciones sobre tales asuntos a la Asamblea General, a los Miembros de las Naciones Unidas y a los organismos especializados interesados. 2. El Consejo Económico y Social podrá hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, y la efectividad de tales derechos y libertades. 3. El Consejo Económico y Social podrá formular proyectos de convención con respecto a cuestiones de su competencia para someterlos a la Asamblea General. 4. El Consejo Económico y Social podrá convocar, conforme a las reglas que prescriba la Organización, conferencias internacionales sobre asuntos de su competencia. Idem.

2.6.1.1. Estrategia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

En la composición de la ONU y el mundo en general, existe una disparidad en cuanto al desarrollo alcanzado por ciertas naciones. Desde la creación de las Naciones Unidas hasta los años sesenta no existía una estrategia clara para fomentar el desarrollo de los países subdesarrollados, es decir se requería un plan global con el fin de lograr equiparar las condiciones económicas y sociales en las naciones. Con base en esta necesidad surgen una serie de resoluciones que van a integrar lo que se conoce como la Estrategia de las Naciones Unidas para el Desarrollo:¹¹⁹

- **Resolución 1.515 (XV) Acción concertada en pro del desarrollo.** Fue aprobada en 1960 y completada por la resolución 1.710. Su objetivo fundamental era lograr un crecimiento económico sostenido de los países en vías de desarrollo.¹²⁰
- **Resolución 1.710 (XVI), Primer decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo.** Abarca el período de 1960 a 1970. Para Manuel Diez de Velasco constituye el primer intento de planeación global de la cooperación internacional en materia económica y social.¹²¹ El objetivo fundamental de este primer Decenio era lograr el crecimiento económico, a partir de la acción concertada de los organismos especializados de la ONU y países desarrollados, con objeto de establecer un sistema de ayuda. Se crean órganos específicos como son el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Conferencia de Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).¹²²
- **Resolución 2.626 (XXV), adoptada en 1970, Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo y se formula la estrategia internacional**

¹¹⁹ Diez de Velasco, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público. Tomo II Organizaciones Internacionales Editorial Tecnos. España. 1997. pp. 254 y 255.

¹²⁰ ibídem p. 256.

¹²¹ Idem.

¹²² Idem.

del desarrollo para el segundo decenio de las Naciones Unidas. Comprende el período entre 1970 y 1980. Su objetivo se basa en lograr un crecimiento económico de los países en desarrollo.¹²³

- **Resolución 3.201 (S-VI) que contiene la Declaración sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional** adoptada en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en 1974 Manuel Diez de Velasco García define al NOEI como:

“Con la expresión Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) nos referimos a un concepto preciso de relaciones entre los países desarrollados y los países subdesarrollados o en vías de desarrollo, y a un contenido específico de estrategia internacional para el desarrollo...En cuanto concepto preciso NOEI, supone un intento de reestructuración del propio marco institucional existente con objeto de que el sistema económico internacional pueda respaldar mejor que hasta ahora los esfuerzos de los países en desarrollo para desarrollarse”.¹²⁴

- **Resolución 3.281 (XXIX) por la que se formula la Carta de derechos y deberes económicos de los Estados.** Ésta en su preámbulo señala:

*Un objetivo fundamental de la presente Carta es promover el establecimiento del nuevo orden económico internacional, basado en principios de equidad, justicia, igualdad soberana, interdependencia, interés común y de cooperación entre los mismos, sin distinción de sistemas económicos y sociales.*¹²⁵

- **Resolución 35/56 de 20 de enero de 1981, Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.** Este decenio abarca el período de 1980 a 1990. El objetivo fundamental consistía el acelerar el desarrollo, incrementar los servicios e inversiones y lograr una optimización de los recursos financieros.¹²⁶

- **Resolución 45/199 de diciembre de 1990. Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.** El Cuarto Decenio comprende el período

¹²³ Ibídem p. 257.

¹²⁴ Ibídem pp. 259 y 260.

¹²⁵ Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Página web de la Organización de las Naciones Unidas <http://www.un.org>.

¹²⁶ Diez de Velasco, Manuel. op. cit pp. 257 y 258.

de 1990 a 2000. Durante este período el objetivo sigue siendo el alcanzar un desarrollo económico, sin embargo esta vez no se hace de una forma cuantificada, además vincula a éste con las necesidades sociales y el medio ambiente.¹²⁷

Los cuatro decenios de las Naciones Unidas para el Desarrollo es una forma de planeación a nivel global, situándose como una planeación hasta cierto punto indicativa. Esta planeación no abarca la totalidad de las naciones, únicamente aquellos países en desarrollo. Este ejercicio de planeación global, debiese ser más efectivo siempre y cuando existiese igualdad entre los objetivos y medios empleados por las naciones en lo particular y los propuestos por la ONU. Es conveniente aclarar que la diversidad en los regímenes políticos, así como los diversos factores económicos y sociales de las naciones, provocan que los objetivos sean generales.

Es importante mencionar que la Organización Internacional del Trabajo, organismo especializado de la ONU en materia del trabajo, en su Convenio 117 relativo a las normas y objetivos básicos de la política social del 23/04/1964 dispone lo siguiente:

“Artículo 2

El mejoramiento del nivel de vida deberá ser considerado como el objetivo principal de los planes de desarrollo económico.

Artículo 3

1. Al establecerse un plan de desarrollo económico se deberán tomar todas las medidas pertinentes para armonizar este desarrollo con la sana evolución de las poblaciones interesadas.”¹²⁸

La actividad de las Naciones Unidas en materia de planeación, es muy general, toda vez que depende de cada nación el tomar las directrices y programas de ésta; a su vez la planeación que realiza la ONU está enfocada a naciones en

¹²⁷ Ibidem p. 259.

¹²⁸ Convenio 117 de la OIT relativo a las normas y objetivos básicos de la política social. Página Web de la OIT <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm>.

vías de desarrollo. Por otro lado, el mencionado intento de planeación global, no ha logrado sus objetivos esenciales debido a la disparidad tan grande que existe entre las naciones en materia económica y social.

2.6.2. Organización de los Estados Americanos

La actuación de la OEA esta ligada a las Naciones Unidas Esta idea viene a ratificarse por el artículo 131 de la Carta de la OEA:

Artículo 131

Ninguna de las estipulaciones de esta Carta se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados miembros de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas¹²⁹.

Con base en lo anterior los fines de la OEA, serán semejantes a los de la ONU, posee una estructura similar a la de la ONU, con características especiales que a continuación se mencionarán únicamente aquellas que son de importancia para el desarrollo de la investigación.

En el pasado existían dos Consejos, el Interamericano Económico y Social y el Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, ambos consejos se fusionaron y se creó el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral. Los Consejos Permanente e Interamericano para el Desarrollo Integral, son similares al de Seguridad y al Económico y Social de Naciones Unidas. Este órgano es el encargado de promover la cooperación para favorecer el desarrollo en los ámbitos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico.

Con el fin de vincular la planeación con el capítulo VII de la Carta de la OEA, a continuación se presentan extractos del mismo.

¹²⁹ Carta de la OEA. Página Web de la OEA
<http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=http://www.oas.org/juridico/spanish/carta.htm>.

Artículo 31

*La cooperación interamericana para el desarrollo integral es responsabilidad común y solidaria de los Estados miembros en el marco de los principios democráticos y de las instituciones del sistema interamericano. Ella debe comprender los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico, apoyar el logro de **los objetivos nacionales de los Estados miembros y respetar las prioridades que se fije cada país en sus planes de desarrollo**, sin ataduras ni condiciones de carácter político.*¹³⁰

El artículo anterior señala los ámbitos en que se prestará la ayuda, la realización de los objetivos señalados en los planes de desarrollo de cada Estado. Por lo tanto está disponiendo la existencia de la planeación y su cooperación a fin de lograr su efectiva realización. Cabe señalar que al estar constituida la OEA en su mayoría por países en vías de desarrollo, sea primordial la promoción del desarrollo y los planes tengan a éste como su fin.

Artículo 34

Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas:

- a) Incremento sustancial y autosostenido del producto nacional per cápita;*
- b) Distribución equitativa del ingreso nacional;*
- c) Sistemas impositivos adecuados y equitativos;*
- d) Modernización de la vida rural y reformas que conduzcan a regímenes equitativos y eficaces de tenencia de la tierra, mayor productividad agrícola, expansión del uso de la tierra, diversificación de la producción y mejores sistemas para la industrialización y comercialización de productos agrícolas, y fortalecimiento y ampliación de los medios para alcanzar estos fines;*
- e) Industrialización acelerada y diversificada, especialmente de bienes de capital e intermedios;*
- f) Estabilidad del nivel de precios internos en armonía con el desarrollo económico sostenido y el logro de la justicia social;*
- g) Salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos;*
- h) Erradicación rápida del analfabetismo y ampliación, para todos, de las oportunidades en el campo de la educación;*
- i) Defensa del potencial humano mediante la extensión y aplicación de los modernos conocimientos de la ciencia médica;*
- j) Nutrición adecuada, particularmente por medio de la aceleración de los esfuerzos nacionales para incrementar la producción y disponibilidad de alimentos;*
- k) Vivienda adecuada para todos los sectores de la población;*
- l) Condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna;*
- m) Promoción de la iniciativa y la inversión privadas en armonía con la acción del sector público, y*

¹³⁰ Idem.

*n) Expansión y diversificación de las exportaciones.*¹³¹

Las metas señaladas en los artículos anteriores, podrían considerarse lineamientos básicos para la planeación del desarrollo propuesta por la OEA, cada Estado miembro debería fijar sus objetivos en concordancia con estos.

Del análisis y comentario de los artículos anteriores se desprende:

- La OEA al integrarse en su mayoría por países en vías de desarrollo busca y ejerce entre sus miembros la planeación del desarrollo.
- La cooperación en materia de planeación se hará mediante la ayuda para alcanzar los objetivos de los Estados cualesquiera que sean estos.
- Los planes de desarrollo, conforme a la OEA deberán favorecer el desarrollo integral de los individuos.

Los postulados anteriores son muy alentadores, desgraciadamente la OEA no posee la fuerza vinculatoria requerida para fortalecer la planeación enfocada al desarrollo y las naciones tienden a realizar la planeación con tendencias políticas, dejando a un lado aspectos sociales.

2.6.3. Fondo Monetario Internacional

Los organismos financieros internacionales más importantes son dos: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Estos dos organismos, son considerados organismos especializados de las Naciones Unidas. Mediante su estudio se pretende visualizar la injerencia de éstos en la planeación de los países.

¹³¹ Idem.

Poseen un mismo origen: la celebración de la conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas, efectuada en Breton Woods en julio de 1944, de donde se desprende la necesidad de crear mecanismos que permitan la estabilidad del orden financiero internacional. Ambos organismos firman sus estatutos el 27 de diciembre de 1945.¹³²

El FMI inicia operaciones el 1 de marzo de 1947. Para finales de 1947 firma un acuerdo con las Naciones Unidas mediante el cual se vincula a esta otorgándosele la calidad de organismo especializado.¹³³ En sus albores se integra por 29 países, dejando abierta la posibilidad de ingreso a otros Estados, así lo señala el artículo II del estatuto.¹³⁴

Conforme al artículo I del estatuto las funciones del FMI pueden ser en tres vertientes:¹³⁵

- Función consultiva, ya que es el órgano encargado tanto de informar y proponer soluciones a los problemas que versen sobre la materia.
- Función financiera, esta consiste en el préstamo de recursos económicos.
- Función reguladora, la realiza a través del ajuste de los pagos realizados por concepto de préstamo.

Una vez explicado el funcionamiento, habrá que señalar un caso en particular. Durante la desintegración de la URSS y el bloque socialista de Europa del Este, el FMI aceptó a estos países como sus miembros. El FMI participó en la transición de una economía centralmente planificada a una economía de mercado a través de liberar los precios y privatizar empresas. Debido a la inestabilidad política, se requirió una nueva forma de acción por medio de la

¹³² Diez de Velasco, Manuel. op. cit. pp. 307 y 312.

¹³³ Íbidem. p. 312.

¹³⁴ Actualmente se compone de 184 miembros. Página Web del FMI <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/spa/index.htm>.

¹³⁵ Convenio Constitutivo del FMI. Artículo I. Idem.

llamada facilidad para la transformación sistemática (STF). Este ajuste consistía en préstamos mayores en términos más flexibles.¹³⁶

La principal función del FMI consiste en otorgar préstamos, los requisitos dependen en gran medida del entorno político del solicitante. El FMI es un organismo que promovió la transición del socialismo y por ende la desaparición de la planificación imperativa. El FMI no constituye una institución que se interese directamente por la planeación de los Estados, su interés es indirecto, toda vez que únicamente otorga préstamos, los cuales deben garantizarse y establecer su objeto.

2.6.4. Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo

Actualmente el Grupo del Banco Mundial se encuentra integrado por cinco organismos.¹³⁷

- **BIRF. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.**

El 27 de diciembre de 1945 se firman los estatutos del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, por veinticinco países considerados miembros fundadores.¹³⁸

- **AIF. Asociación Internacional de Fomento**

Creada en 1960 y vinculada a las Naciones Unidas como organismo especializado en 1961.¹³⁹

- **CFI. Corporación Financiera Internacional**

Firma su convenio constitutivo el 24 de julio de 1956 por treinta naciones.¹⁴⁰

- **OMGI. Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones**

¹³⁶ Bakker, Age F.P. International Financial Institutions. Open University of the Netherlands. 2ª edición. London England. 1997. pp. 37 y 38

¹³⁷ ibídem p. 64

¹³⁸ Actualmente se compone de 184 miembros. Página web del Banco Mundial. <http://web.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/O,,menuPK:64058517%7EpagePK64057857%7EpiPK:64057865%7EthesitePK:263702,00.html>.

¹³⁹ Actualmente cuenta con 163 miembros. Idem.

¹⁴⁰ Actualmente la Corporación Financiera Internacional tiene 175 países miembros. Idem.

El establecimiento del OMGI ocurre en el año de 1988 con la firma de su convenio constitutivo, firmado por los miembros del BIRF¹⁴¹.

• **CIAD. Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones**

El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) se establece por el Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados. El Convenio fue elaborado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (el Banco Mundial). El Convenio entró en vigor el 14 de octubre de 1966, cuando fue ratificado por 20 países.¹⁴²

Las cinco filiales que integran el grupo del Banco Mundial, tienen como función el fomento del desarrollo económico mediante su financiamiento monetario y a través de la promoción de las inversiones. Para ser miembro de alguna de las cuatro filiales (AIF, CFI, OMIGA y CIADI) se tiene como requisito ser miembro del BIRF.

Además del BM existen bancas regionales de desarrollo. Las funciones que realizan los bancos de desarrollo regionales son las siguientes:

- Ayuda en la preparación y coordinación de planes de desarrollo nacionales.
- Ayuda técnica en el plan y aplicación de proyectos de desarrollo específicos.
- Prestamos a largo plazo para los proyectos de desarrollo.
- Promoción de la inversión pública y privada.
- Cooperación con otras organizaciones internacionales.
- Fomentar el apoyo y dirección de la investigación en la región.¹⁴³

¹⁴¹ Actualmente cuenta con 170 países. Idem.

¹⁴² Actualmente han firmado el convenio 154 Estados. Idem.

¹⁴³ Bakker, Age F.P. op. cit. p. 67.

Los Bancos regionales tienen una función primordial la instrumentación y apoyo financiero para la realización de planes de desarrollo, es decir la planeación enfocada al desarrollo integral del Estado. Los pasos que efectuarán estas organizaciones para la organización del plan es la siguiente:

- La selección de proyectos con base a un plan de desarrollo coordinado con instituciones de ayuda.
- La formulación de proyectos con base a un estudio de viabilidad preparado por consultores.
- La preparación de un plan de financiación junto con el gobierno.
- La aprobación del préstamo por la junta directiva.
- Oferta pública para el proyecto.
- Evaluación del proyecto consumado.¹⁴⁴

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) nace en 1958 a propuesta del consejo de la OEA, sin embargo es hasta el 8 de abril de 1959 en que se firma su convenio constitutivo por dieciocho estados entrando en vigor el 31 de diciembre de ese mismo año. El BID el 17 de diciembre de 1974 con la Declaración de Madrid permitió la incorporación de Estados extrarregionales, aclarando que no perdería carácter regional mediante la conservación de la toma de decisiones a través de los votos.¹⁴⁵

Los objetivos y funciones del BID se encuentran plasmados en su convenio constitutivo.

Artículo 1

Objetivos y funciones

Sección 1 Objeto.

El Banco tendrá por objeto contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico, individual y colectivo, de los países miembros.

Sección 2. Funciones.

(a) Para el cumplimiento de su objeto el Banco ejercerá las siguientes funciones:

¹⁴⁴ Idem.

¹⁴⁵ Díez de Velasco, Manuel op. cit. p. 622 Actualmente el BID cuenta con 46 países miembros.

(v) Proveer asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo, incluyendo el estudio de prioridades y la formulación de propuestas sobre proyectos específicos.

(b) En el desarrollo de sus funciones el Banco cooperará en la medida que sea posible, con los sectores privados que proveen capital de inversión y con instituciones nacionales o internacionales.¹⁴⁶

El BID, al igual que otros Bancos regionales, busca contribuir al desarrollo de sus miembros, mediante el estímulo, instrumentación y financiamiento de planes y proyectos de desarrollo, es decir busca que los Estados instrumenten planes de desarrollo. Si se comparan estas funciones con la Carta de la OEA poseen un alto grado de concordancia, en especial el artículo 31 de la Carta de la OEA.

La función del BID vinculada a la actuación de la OEA constituye un gran impulso a la planeación efectuada en países en vías de desarrollo. Sin embargo muchos de sus postulados quedan al arbitrio e intereses de los países que tienen el control de su operación.

2.6.5. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) tiene su antecedente en la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) de 1948, creada para favorecer el desarrollo en Europa como consecuencia de la guerra. En el año de 1960 la OECE decide transformarse, constituyendo un comité de trabajo para desarrollar la nueva convención. Ese mismo año, el 14 de diciembre se firma la convención que constituye la OCDE. Aunque en sus inicios se trataba de una organización integrada por países en desarrollo, en su mayoría europeos, la tendencia ha sido a integrar nuevas naciones.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Convenio constitutivo BID. Página web de la Secretaría de Relaciones Exteriores. <http://www.tratados.sre.gob.mx>.

¹⁴⁷ Díez Velasco op. cit. pp. 437 y 438. Actualmente cuenta con 30 miembros y una representación. Página Web de la OECD <http://www.oecd.org>.

Los objetivos de la OCDE se señalan en su artículo I¹⁴⁸, estos no se alejan mucho de los expuestos por otros organismos internacionales, sin embargo la forma en que habrá de realizarlos es el punto principal de estudio. Para la realización de los objetivos señalados la OCDE podrá:

Artículo II

En la persecución de esos objetivos, los miembros convienen que tanto en forma individual como conjunta:

- a) promoverán la utilización eficiente de sus recursos económicos;*
- b) en el terreno científico y técnico, promoverán el desarrollo de sus recursos, fomentarán la investigación y favorecerán la formación profesional;*
- c) perseguirán políticas diseñadas para lograr el crecimiento económico y la estabilidad financiera interna y externa y para evitar que aparezcan situaciones que pudieran poner en peligro su economía o la de otros países;*
- d) continuarán los esfuerzos por reducir o suprimir los obstáculos a los intercambios de bienes y de servicios y a los pagos corrientes y por mantener y extender la liberalización de los movimientos de capital;*
- e) contribuir al desarrollo económico tanto de los países miembros como de los no miembros con vías de desarrollo económico, a través de los medios apropiados, en particular a través de la afluencia de capitales a esos países, considerando la importancia que tiene para sus economías la asistencia técnica y el asegurar una ampliación de los mercados ofrecidos a sus productos de exportación.¹⁴⁹*

Los tres medios que empleará la OCDE de acuerdo con el artículo V son: a) tomar de decisiones obligatorias para los miembros, b) recomendaciones para sus miembros y c) en su caso celebrar acuerdos entre sus miembros, con países no miembros y otras organizaciones internacionales.

La estructura de la OCDE conforme a su convención, se encuentra determinada por los artículos VII, VIII, IX y X. Los artículos disponen como órgano superior al Consejo, un Secretario General y organismos subsidiarios. En la práctica el Secretario General se divide por áreas para la realización de sus fines, inclusive

¹⁴⁸ Artículo I La Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos (llamada en adelante Organización) tiene como objetivos el promover políticas destinadas a: a) realizar la más fuerte expansión posible de la economía y del empleo y a un aumento del nivel de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y a contribuir así al desarrollo de la economía mundial; b) contribuir a una sana expansión económica en los países miembros y en los no miembros en vías de desarrollo económico; c) contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, conforme a las obligaciones internacionales. Convención de la OCDE Página web de la Secretaría de Relaciones Exteriores. <http://www.tratados.sre.gob.mx>.

¹⁴⁹ Convención de la OCDE Idem.

prevé la creación de centros especializados, como el Centro para la cooperación con las economías en transición establecido en 1990 después de la separación de la URSS.

Como ya se comentó, la transición de una economía centralmente planificada a una economía de mercado requiere de un proceso bien planificado con el fin de aminorar los efectos negativos. El trabajo de la OCDE en esta materia consistió en crear una base de datos para ofrecimientos y recepción de ayuda técnica al exbloque soviético, así como estudios técnicos y asesoría con el único fin de integrar a esas naciones a economías de mercado.¹⁵⁰

El alcance de la OCDE es expuesto de una forma clara y precisa por César Sepúlveda: “El papel de esta Organización ha sido más bien el de un laboratorio de investigaciones para combinar las experiencias separadas de los miembros”.¹⁵¹

La idea anterior es reforzada por la misma OCDE al establecer:

“En muchos sentidos el resultado más grande que obtiene la OCDE es alimentar a otros trabajos. A diferencia del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, la OCDE no otorga financiamientos, pero tampoco es un organismo negociador como las Naciones Unidas. Más bien ofrece un lugar para la reflexión y la discusión; realiza investigaciones y análisis en toda libertad que puedan ayudar a que los gobiernos diseñen las políticas que, finalmente, serán llevadas a otros foros políticos más conocidos. A menudo los análisis proporcionados por la OCDE son la base para negociar con otros organismos”.¹⁵²

¹⁵⁰ OCDE. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. París Francia. p. 10 y 12

¹⁵¹ Sepúlveda, César Derecho Internacional. 19ª edición. Porrúa. México. 1998. p. 384

¹⁵² OCDE. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos op. cit p.11.

En conclusión la OCDE proporciona indicadores tanto a países miembros, como no miembros, cuyo principal objetivo es proporcionar un sustento técnico a fin de que busquen el desarrollo económico y social. Sin embargo no puede pasar desapercibido el hecho de que la OCDE muestra una marcada tendencia al capitalismo, mediante la erradicación de cualquier bastión socialista y el fomento del libre mercado. Los indicadores, publicaciones, experiencias y foros deben trascender en la realización e instrumentación de la planeación en cualquier Estado.

2.6.6. Planeación y Globalización

Carlos Arellano establece el vocablo globalización como un neologismo, es decir tal palabra no existe en el idioma español, el término deriva del vocablo global cuyo significado alude a aquello que es tomado en su conjunto. El mismo autor establece que el uso del término globalización deriva de la idea de mundialización y esta a su vez del cosmopolitismo.¹⁵³

Una primera idea de la globalización consistiría en la integración a nivel mundial de todos los entes de la comunidad internacional. Con el fin de mejorar la idea anterior habría que establecer cuales son las causas principales de la globalización.

- El progreso tecnológico relacionado con la informática y cibernética.
- Nuevos procesos de producción flexibles fácilmente regulables y controlables.
- Nuevas formas de economía.
- El avance en los medios de transporte.

¹⁵³ Se llama cosmopolita a la persona que considera a todo el mundo como su patria. La palabra cosmopolita es una expresión de origen griego integrada por dos vocablos: *cosmos* que significa mundo, y, *polita* que significa ciudadano. Arellano García, Carlos. Segundo curso de derecho internacional público. Porrúa. 2ª edición. México. 1998. op. cit. p. 828.

- El avance en las comunicaciones y en la transmisión de la información.
- La homogeneización de determinadas pautas culturales y de comportamiento.
- El progreso de las instituciones de gobierno multilateral.¹⁵⁴

Las causas anteriores denotan la eliminación progresiva de barreras que permitan la integración.

La globalización posee dos vertientes: efectos positivos y negativos. Los de índole negativa pueden ser los siguientes: la organización económica nacional se ha devastado; la globalización ha vuelto vulnerable a diferentes regiones del mundo; se producen afectaciones a derechos fundamentales del país en soberanía, en independencia, en autodeterminación, en autonomía, en no intervención; se reafirma cada vez más el poderío real del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional; la globalización engendra la privatización que es una amenaza para el patrimonio nacional pero, se ha dicho fundamentalmente que hay compromiso de privatizar según algunas cartas de intención y anexos entregados al Fondo Monetario Internacional.¹⁵⁵

Las características anteriores caracterizan a la globalización como un elemento que agrava la brecha económica entre los Estados, además remarca la importancia que adquieren los organismos financieros internacionales, toda vez que su ayuda se encuentra condicionada a su arbitrio.

Entre los efectos positivos se encuentran: la mayor facilidad para acceder a las tecnologías necesarias, al capital y al trabajo; abaratar los costos al producir más cantidad para el mercado mundial; el aumento del bienestar del

¹⁵⁴ Donoso, Vicente. *Analizando la globalización. Claves de la Economía Mundial*. Instituto Español de Comercio Exterior. España. 2000. p. 39.

¹⁵⁵ Arellano García, Carlos. op. cit. 1998. p. 828 a 830.

consumidor al poder disponer de bienes más variados a mejor precio entre otros efectos.¹⁵⁶

Como se puede apreciar las posiciones en cuanto a los beneficios de la globalización son contradictorios. La actividad globalizadora debe ser regulada y restringida con el objeto de utilizarla en forma benéfica como medio de desarrollo procurando al máximo el respeto de los derechos de los Estados.

La globalización y planeación son dos conceptos que encuentran enfrentados. En la actualidad la planeación ha sido severamente atacada y se han visto minimizados sus beneficios. Este enfrentamiento atiende en primera instancia al desconocimiento de la materia, toda vez que al aludir a la planeación erróneamente apuntamos a la fallida experiencia soviética

A lo largo del capítulo se mostraron las virtudes y defectos de todas y cada una de las formas de planeación practicadas por diversos Estados concluyendo que todas convergen al desarrollo. Los organismos internacionales considero que no han logrado cumplir con los objetivos sobre los que basan su actuar, es más si pudiesen contrastarse con los resultados, son completamente distintos.

La realidad muestra que si se realiza una planeación a nivel global, se enfoca a intereses particulares y no al interés común. Por su parte los Estados, con el beneplácito de sus gobiernos, están perdiendo la posibilidad de planear sus actividades y por ende fomentar el desarrollo y elevar la calidad de vida de sus habitantes.

Es una realidad que la planeación ha ido evolucionando y debe permanecer. Al ser más fuerte el sector internacional, la planeación debería evolucionar y adaptarse, retomando y actualizando sus beneficios. El estudio y propuesta de la planeación que debería imperar en México se hará más adelante.

¹⁵⁶ Donoso, Vicente. op. cit. p. 39.

Capítulo Tercero. Antecedentes de la Planeación en los Estados Unidos Mexicanos

3.1. Comisiones Especiales de Eficiencia y el Consejo Económico

El desarrollo de la planeación en México en la forma en que es conocida en nuestros días tuvo una larga evolución, la cual está fundamentada en el contexto ideológico, político e histórico de nuestro país, así como en la influencia de otras naciones y sus experiencias en materia de planeación. La planeación en México en ocasiones no implica, en estricto sentido, un ejercicio de planeación, más bien se refiere a instancias preparatorias o intentos confusos de planear.

El primer vestigio de actividad planeadora en nuestro país se remonta a agosto de 1926, fecha en que se expide una ley que crea las Comisiones Especiales de Eficiencia. El objetivo principal de estas comisiones era organizar la administración pública a través de optimizar y agilizar los servicios públicos.¹⁵⁷

A las Comisiones Especiales de Eficiencia les siguió la creación del Consejo Nacional Económico, durante la gestión en el Ejecutivo Federal del C. Plutarco Elías Calles.¹⁵⁸ Este consejo fue creado mediante una ley publicada el 15 de junio de 1928, ésta misma le otorgaba a éste un carácter consultivo teniendo como objetivo principal el estudio en materia económica y social.

LEY DEL CONSEJO NACIONAL ECONÓMICO.

Capítulo I

Objeto

Artículo 1º. Se establece el Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos Mexicanos, que tendrá por objeto el estudio de los asuntos económicos-sociales de la

¹⁵⁷ Acosta Romero, Miguel. op. cit. p. 822.

¹⁵⁸ Antología de la planeación en México 1917-1985. 1. Los primeros intentos de planeación en México. Fondo de Cultura Económica. México. 1985. p. 19.

*Nación, y que será un cuerpo permanente y autónomo, de consulta necesaria y de iniciativa libre.*¹⁵⁹

De conformidad con el artículo segundo de la Ley del Consejo Nacional Económico, éste podía establecer la estructura que juzgara conveniente para llevar a cabo sus funciones.¹⁶⁰ Las funciones del consejo con base en su naturaleza, es decir como cuerpo consultivo, versaban en responder a los planteamientos realizados por toda la administración pública y los poderes de la Unión. Una de las funciones a destacar del consejo consistía en formular y presentar iniciativas al Ejecutivo Federal las cuales permitiesen mejorar las condiciones económicas y sociales del país.

La integración del Consejo Nacional Económico se establecía en el artículo 4º de su ley.

Artículo 4º. El Consejo Nacional Económico se integrará con:

a) Un representante de cada una de las Secretarías de estado y departamentos administrativos siguientes:

Secretaría de Gobernación;

Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

Secretaría de Agricultura y Fomento;

Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;

Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo;

Departamento de Salubridad;

Departamento de Estadística Nacional.

b) Tres consejeros de la Universidad Nacional de México, designados por el Consejo Universitario.

¹⁵⁹ *Ibidem.* p. 373.

¹⁶⁰ Artículo 2º. El Consejo Nacional tiene facultades de investigación en todos los asuntos de carácter económico-social; puede nombrar libremente los peritos y comisiones técnicas que juzgue necesarios para el objeto, y recabar y coleccionar todos los datos de carácter estadístico, ya sean oficiales o particulares, y, en general, procurarse todas las informaciones que a su juicio faciliten la solución de los problemas de índole económico-social cuyo estudio emprenda.

Artículo 3º. Compete al Consejo Nacional Económico: a) Actuar como consultor necesario de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos para todos los proyectos o estudios de carácter legislativo o reglamentario que se relacionen con las cuestiones de carácter económico-social del país. b) Resolver las consultas que le formulen el Poder Legislativo Federal, los poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados, o los ayuntamientos sobre asuntos de carácter económico-social. c) Presentar ante el Ejecutivo Federal las iniciativas de todas las medidas que estime conveniente para el mejoramiento y regularización de las condiciones económico-sociales y financieras del país. d) Presentar ante las autoridades de los Estados, en forma de sugerencias las iniciativas de que habla la fracción anterior, cuando éstas se refieran a disposiciones legales o a medidas administrativas de la competencia de las propias autoridades locales. *Idem.*

- c) Tres consejeros designados por las sociedades científicas y culturales existentes en el Distrito Federal, con tal de que éstas tengan tres años por lo menos de fundadas y cuenten con cien socios como mínimo.*
- d) Dos consejeros de las instituciones nacionales de crédito, debiendo corresponder uno de ellos al Banco de México.*
- e) Un consejero de las Compañías de Seguros.*
- f) Cuatro consejeros de la Confederación de Cámaras de Comercio.*
- g) Cuatro consejeros de la Confederación de Cámaras Industriales.*
- h) Tres consejeros de la Confederación de Cámaras Agrícolas.*
- i) Dos consejeros de las instituciones nacionales de transportes.*
- j) Un consejero de las asociaciones de propietarios de predios urbanos de la República, en los términos que señale el Reglamento de la presente Ley.*
- k) Cinco consejeros de la Confederación Regional Obrera Mexicana.*
- l) Un consejero de la asociación de sociedades cooperativas de consumo, que cuente en el país con el mayor número de éstas, en los términos que establezca el reglamento de la presente Ley.*
- j) Un consejero de la asociación de sociedades cooperativas agrícolas, que cuente en el país con el mayor número de éstas, en los términos que establezca el reglamento de la presente Ley.*
- k) Un consejero de la asociación de sociedades cooperativas industriales, que cuente en el país con el mayor número de éstas, en los términos que establezca el reglamento de la presente Ley.¹⁶¹*

La integración del Consejo Nacional por 38 consejeros, en la opinión del sustentante, aparentemente presentaba una dificultad en la toma de decisiones, ya que no existía voto de calidad.

Tanto las Comisiones Especiales de Eficiencia y el Consejo Nacional Económico no tuvieron mayor trascendencia en la vida económica del país, éste último se transformaría en el Consejo Nacional de Economía. Su importancia radica en que constituyeron el punto de partida de la planeación en México.

3.2. Ley de Planeación de 1930

Durante el gobierno del presidente Pascual Ortiz Rubio en 1930, se promulga la Ley de Planeación General de la República (LPGR), la cual fue publicada en el DOF el 12 de julio de 1930. La LPGR constituyó el primer intento de planear la

¹⁶¹ Idem.

actividad económica en México, además de constituir a México como pionero en la planeación económica en América Latina.¹⁶²

En el artículo 1º de la Ley de planeación se estableció cual era el objetivo de la planeación en México.

*Artículo 1º. La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras.*¹⁶³

Como primer punto a destacar esta Ley buscaba coordinar las actividades del gobierno de acuerdo con las características y condiciones propias de cada región. El medio para realizar la planeación sería el llamado “Plano Nacional de México” (PNM).

El artículo 2º señalaba lo que habría de entenderse por el PNM.

LEY DE PLANEACION GENERAL DE LA REPÚBLICA Artículo 2º. Para lograr el objeto a que se refiere el artículo anterior, se procederá a la formación del “Plano Nacional de México” y sus especificaciones complementarias. Este Plano estará constituido por los documentos gráficos en que se expresen todos los estudios y aspectos enumerados en el artículo anterior y que tendrán por objeto regular el desarrollo armónico del país.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DE PLANEACION GENERAL DE LA REPÚBLICA. Artículo 2º. Este artículo se refiere al “Plano Nacional de México”, es decir, a una serie de documentos gráficos que expresen las ideas, estudios, programas, investigaciones y proyectos de obras materiales que se vayan realizando o que deban realizarse para formar un Plano de Conjunto, coordinador y regulador del desarrollo ordenado y armónico del país.

*No debe entenderse por “Plano Nacional de México” un mapa o carta geográfica, sino un documento gráfico, dinámico, viviente sujeto a variaciones de acuerdo con las necesidades nuevas que surjan, adaptable a condiciones diferentes, elástico, sostenido al día, de acuerdo con los cambios que se le vayan haciendo, pero siempre como documento básico, orientador de lineamientos generales, encauzador, regulador del crecimiento progresivo y ordenado del país.*¹⁶⁴

¹⁶² Guillén, Arturo. Planificación económica a la mexicana. Editorial Nuestro tiempo. México. 1971. p. 55.

¹⁶³ LEY DE PLANEACIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA de 12 de julio de 1930. Antología de la planeación en México 1917-1985. op. cit. p. 382.

¹⁶⁴ *Ibidem*. pp. 378 y 382.

En primera instancia el plano nacional pretendía fungir como una compilación de todos los recursos materiales existentes en el país con la finalidad de conocer la totalidad de medios disponibles, que permitiera facilitar la creación e instrumentación de planes y programas.

El artículo 3º de la propia Ley, constituía cuales serían los puntos que abarcaría el PNM.

Artículo 3º. El "Plano Nacional de México" abarcará los aspectos y estudios siguientes, en sus lineamientos generales:

I. La división del territorio nacional en zonas, clasificándolas de acuerdo con sus distintos caracteres, sus funciones propias y según los diferentes usos a que se destinen.

II. La planeación y zonificación urbana y regional, y la formación de los Planos Reguladores del Distrito y Territorios Federales.

III. El plan de organización para lograr el control del sistema hidrográfico del Valle de México.

IV. La determinación de la red de todas las vías de comunicación y transporte.

V. La ubicación adecuada y caracteres generales que deberán satisfacer los puertos fluviales y marítimos.

VI. La ubicación adecuada y caracteres generales que deberán satisfacer los aeródromos.

VII. El programa general de aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal y de las tierras que abarquen los proyectos de riego ejecutados por la Federación.

VIII. La regulación de las obras de drenaje y saneamiento del Distrito y Territorios Federales.

IX. Los lineamientos del programa de reforestación, así como de reserva forestales y parques nacionales en toda la República.

X. La clasificación y ubicación adecuada de los edificios federales en toda la república¹⁶⁵.

La LPGR creaba dos comisiones: La Comisión Nacional de Planeación, la cual era considerada como un órgano consultivo en materia de planeación económica;¹⁶⁶ y la Comisión de Programa, que dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas debía realizar los estudios, planos y programas para constituir el plano nacional.¹⁶⁷

¹⁶⁵ *Ibidem.* p. 382.

¹⁶⁶ Artículo 4º. Se establece la Comisión Nacional de Planeación, con el carácter de Cuerpo Consultivo de la Comisión de Programa, de que trata el capítulo II de esta Ley. *Idem.*

¹⁶⁷ Artículo 9º. Se constituye una Comisión denominada de Programa, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, que se encargará de llevar a cabo todos los estudios, planos y programas enumerados en la presente Ley. Esta Comisión se integrará con el personal de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, que fije el

En la Antología de la planeación en México se concluye respecto a la Ley de Planeación:

“Con la expedición de la Ley de Planeación de 1930 inició formalmente a un esfuerzo casi ininterrumpido por ordenar y encauzar el desarrollo del país, y si bien todo parece indicar que esa Ley fue rápidamente rebasada por las circunstancias y hasta la fecha se carece de testimonios sobre el funcionamiento de las comisiones en ella establecidas y de la elaboración del “Plano nacional de México”, no se pueden pasar por alto las enseñanzas que se derivan de este primer intento formal de planeación.”¹⁶⁸

La Ley de Planeación de 1930, fue olvidada y su aplicación no se realizó de forma continua, los objetivos fijados en ella nunca llegaron a concretarse, cabe destacar que esta ley tuvo vigencia de cincuenta y tres años, período durante el cual existió tan sólo como un cuerpo legal mas, sin que se hayan aplicado los preceptos e ideas que en ella se vertían.

3.3. Los Planes Sexenales

Los Planes Sexenales pretendieron organizar las actividades de la administración pública. Cabe destacar que en el momento histórico en que se constituyen, México estaba estructurando su sistema político en un sistema presidencial que más tarde vendría a deformarse en el presidencialismo. Los Planes Sexenales serán constituidos a luz del partido en el poder, atendiendo a sus anhelos y ambiciones.

reglamento de esta Ley y que percibirá los sueldos que señale el presupuesto respectivo, y además, con un representante técnico de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Departamento del Distrito Federal y de los Territorios de la Federación. Presidirá esta Comisión el C. Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas. Idem.

¹⁶⁸ *Ibidem* p. 24.

3.3.1. Primer Plan Sexenal (1934-1940)

Como se señaló en el capítulo anterior, en los años 30's la crisis económica a nivel mundial provocó que los países recurrieran a políticas intervencionistas, México no escapó a esta influencia.

En el año de 1933 se elabora por el gobierno federal y la Comisión del programa del Partido Nacional Revolucionario (PNR) el Proyecto del Plan Sexenal 1934–1940, ese mismo año es aprobado por la II Convención del PNR, cabe destacar que el entonces candidato a la presidencia, el general Lázaro Cárdenas no participó en la elaboración del proyecto. Horacio Flores de la Peña establece que el plan fue preparado esencialmente por simpatizantes de Plutarco Elías Calles, debido a que para esta fecha, aunque ya no era presidente de la república, conservaba el poder político del país, pretendiendo la continuidad de su proyecto político y no la instauración de un orden económico.¹⁶⁹

El plan sexenal se encontraba dividido en once capítulos, los cuales se referían exclusivamente a la administración pública. Los objetivos pueden ser englobados en los siguientes apartados:

1) Sector social. Respeto al artículo 27 constitucional; lograr el adecuado reparto de tierras; elevar el nivel de vida de las poblaciones del campo; impedir el establecimiento de monopolios; otorgar seguridad jurídica y apoyo material a los campesinos; instruir el uso racional de los recursos naturales; promover el

¹⁶⁹ El Plan Sexenal era un plan económico sólo de nombre. Constituía, en realidad, un bosquejo general de la política económica a seguir después del cambio de administración de 1934, orientada, en primer lugar, a lograr que el país saliera de serias dificultades de origen externo, y encaminada, en segundo lugar, a alentar el desarrollo económico conforme a los lineamientos señalados al término de la lucha revolucionaria por el presidente Calles (1925-1928). Flores de la Peña, Horacio. et. al. Bases para la planeación económica y social de México. 13ª edición. Siglo XXI. México. 1986. p. 26.

rescate de recursos en manos extranjeras mediante la nacionalización; y por último favorecer la protección y desarrollo de las organizaciones sindicales.

2) Sector económico. El gobierno fungirá como regulador de las actividades de explotación de recursos naturales y el comercio de los productos que de ellos emanen; edificar infraestructura energética y de comunicaciones y transportes; fortalecer y desarrollar la actividad económica mediante la construcción de un sistema económico que sea capaz de lograr un abasto suficiente.¹⁷⁰

El plan sexenal tenía un marcado sentido a la reforma agraria y la explotación de los recursos mediante la estatización de recursos. En materia económica tenía como estrategia de acción:

- 1) Al Estado corresponde una participación amplia, directa e indirecta, en la organización y dinamización de las relaciones de producción, de las fuerzas productivas y de la acumulación de capital;
- 2) La política económica gubernamental debe ser conducida de modo que se reduzca o elimine la dependencia externa al fin de que la economía nacional adquiera autonomía;
- 3) El gobierno debe actuar en el sentido de que se apliquen, de forma efectiva y generalizada, las disposiciones de la legislación sobre las relaciones de producción ya que las masas obreras y campesinas son el factor más importante de la colectividad mexicana.¹⁷¹

Algunos de los postulados establecidos por el plan sexenal fueron llevados a cabo por el gobierno en turno, sin embargo la gran mayoría de ellos no lograron concretarse debido a la falta de un organismo creador y regulador de planes y programas que estableciera los instrumentos necesarios para su realización, por lo cual señala Andrés Serra Rojas:

¹⁷⁰ Acosta Romero, Miguel op. cit. p. 825. Antología de la planeación en México 1917-1985. op. cit. p. 27. Flores de la Peña, Horacio. op. cit. p. 26. Guillén, Arturo. op. cit. pp. 56 y 57.

¹⁷¹ Ayala Espino, José. Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982). Tomo II. Fondo de Cultura Económica. México. 1988. p. 140.

“El plan sexenal puede considerarse como un simple esbozo de actividades gubernamentales, con meras referencias a los problemas financieros del país, sin señalarse un órgano adecuado para su realización.”¹⁷²

3.3.2. Segundo Plan Sexenal (1940-1946)

En el año de 1939, por mandato del presidente Lázaro Cárdenas se ordena a la Secretaría de Gobernación y al Comité central del partido la elaboración del segundo plan sexenal para el periodo 1940-1946 que sería instrumentado por el hasta entonces candidato a la presidencia Manuel Ávila Camacho, este segundo plan representa una continuidad a los principios expuestos por su antecesor.¹⁷³

La estructura del segundo plan sexenal era similar al primero. El segundo plan poseía un capítulo introductorio en el cual se establecían los objetivos del plan y la importancia de este como medio para elevar el nivel de vida de la población.

El plan se dividió en catorce capítulos:

1. Reparto agrario y economía agrícola;
2. Economía industrial;
3. Comercio y crédito;
4. Trabajo y previsión social;
5. Educación pública;
6. Relaciones exteriores;
7. Gobernación;
8. Publicidad;
9. Hacienda pública;
10. Defensa nacional;

¹⁷² Serra Rojas, Andrés. op. cit. p. 689.

¹⁷³ Guillén, Arturo. op. cit. p. 61.

11. Departamento del Distrito Federal;
12. Comunicaciones y obras públicas;
13. Salud;
14. Asistencia pública y planeación y coordinación.¹⁷⁴

Con base en la estructura del segundo plan los objetivos señalados por éste eran muy similares e inclusive representaban la continuidad de los objetivos del primer plan sexenal. Durante el primer plan sexenal se mencionó la falta de organismos encargados de coordinar y planear en materia económica, el segundo plan sexenal proponía la estructuración del Consejo Nacional Supremo como un órgano consultivo en materia económica que estuviese representado por todos los sectores económicos, cuyas funciones se delimitaran mediante una ley.¹⁷⁵

En el año de 1942 se creó la Comisión Federal de Planificación, poseía el carácter de órgano consultivo de la Secretaría de Economía. Su función consistía en establecer los elementos necesarios para formular planes emergentes ante las dificultades económicas.¹⁷⁶

Con este plan inicia el proceso de creación de instituciones especializadas en materia económica en especial en planeación económica, Arturo Guillén establece su resultado:

“El Segundo Plan Sexenal, al igual que el primero, no contiene una planificación de la economía nacional y de la distribución de la riqueza nacional, sino que sólo planea la acción gubernamental para la organización progresiva y sistemática de la transformación revolucionaria de la vida social. Básicamente, los redactores del plan circunscriben la

¹⁷⁴ Antología de la planeación en México 1917-1985. op. cit. p. 31.

¹⁷⁵ Flores de la Peña, Horacio. op. cit. p. 27.

¹⁷⁶ Acosta Romero, Miguel op. cit. p. 826.

acción del Estado, y por lo tanto la de su programa de gobierno, a dos renglones: reforma agraria e inversión e infraestructura...El Segundo Plan Sexenal no pasó de ser un documento más. Desde que Ávila Camacho sube al poder sufre una especie de enfermedad que podría titularse fácilmente amnesia planificadora u olvido sexenalista. Si se escarban, por ejemplo, los informes de gobierno del período, no se encuentran referencias concretas al plan.¹⁷⁷

Al igual que con la Ley de Planeación, la falta de interés por la planeación consigue que los gobiernos subsecuentes olviden la importancia de estas experiencias. Los planes sexenales representan el antecedente más remoto a los planes de desarrollo actuales, no por lo que se refiere a su contenido, más bien por el ejercicio planeador realizado en ellos, sin que ninguno de los dos planes represente un plan de desarrollo en materia económica y social, más bien se está frente a documentos cuya orientación es eminentemente política y cuyos objetivos son determinados con base en orientaciones y deseos de la familia política en el poder.

3.4. Comisión Nacional de Inversiones

En 1952 asume la presidencia Adolfo Ruiz Cortines, quien de inmediato ordena a la administración pública proporcionar a la SHCP la información respecto a los planes de inversión para el período 1953-1958. Con base en esta petición se crea en 1953 el Comité de Inversiones, constituido como una unidad dentro de la propia SHCP.¹⁷⁸

En 1954 este comité cambió su denominación, a la Comisión de Inversiones, ésta poseía la calidad de ser un organismo permanente dependiente del

¹⁷⁷ Guillén, Arturo. op. cit. pp. 61 y 62.

¹⁷⁸ Serra Rojas, Andrés. op. cit. p. 691.

Presidente de la República. Se encontraba integrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México y Nacional Financiera.¹⁷⁹

En sus inicios las funciones de la Comisión de Inversiones consistían en la elaboración de un Programa Nacional de Inversiones además de ser un órgano consultivo del Ejecutivo en materia económica.

Para lograr elaborar el Programa Nacional de inversiones el mecanismo utilizado por la Comisión de Inversiones era el siguiente:

- 1 Las dependencias del gobierno federal, incluidas las empresas descentralizadas y las de participación estatal, presentaban sus proyectos particulares de inversión.
- 2 La Secretaría de Hacienda les proporcionaba información acerca del volumen de fondos disponibles para inversión. Por su parte, las empresas descentralizadas y de participación estatal tenían obligación de entregar sus estados financieros.¹⁸⁰

La Comisión logró organizar la información de las entidades públicas y presenta el Programa Nacional de Inversiones 1953-1958 el cual consideraba los siguientes objetivos:

- Mejorar el nivel de vida de la población.
- Lograr un tasa de crecimiento satisfactoria en el desarrollo económico del país.
- Alcanzar un desarrollo más coordinado de la economía.
- Conseguir un mayor incremento de la producción.
- Obtener cierta estabilidad de los precios.
- Lograr el financiamiento de la inversión, sin incurrir en déficit.

¹⁷⁹ Acosta Romero, Miguel op. cit. p. 827.

¹⁸⁰ Guillén, Arturo. op. cit. p. 72.

- Procurar la mayor participación del capital nacional dentro del financiamiento de la inversión.
- Canalizar los recursos financieros de preferencia hacia los sectores más apremiados por fondos o para responder a los mayores problemas económicos.¹⁸¹

La función desempeñada por la Comisión fue bien vista y sus resultados óptimos, debido a que la mayoría de los proyectos de inversión fueron llevados adelante. Las funciones de la Comisión de Inversiones se diversificarían en las siguientes:

- Estudiar y evaluar los proyectos de inversión según su importancia para las necesidades económicas y sociales inmediatas del país;
- Formular estudios económicos destinados a coordinar la prioridad, el volumen y el papel de las inversiones públicas conforme a los objetivos de la política económica, fiscal y social;
- Someter a la consideración del presidente un plan coordinado de inversiones públicas, y
- Sugerir al Presidente ajustes periódicos en el programa de inversiones en vista de nuevos desarrollos imprevistos.¹⁸²

En el capítulo anterior se señaló la importancia de los organismos internacionales, en especial el rubro correspondiente a adaptar políticas de planeación como medio para alcanzar apoyos económicos, la Comisión de Inversiones contribuyó en ese sentido. La ONU en su informe sobre organismos de programación del desarrollo económico publicado en 1957 establecía:

“El enfoque de corto plazo que caracteriza al trabajo de la Comisión es consecuencia tanto de su experiencia relativamente breve como de la necesidad de dar un aspecto práctico y de utilidad inmediata a este inicio

¹⁸¹ Antología de la planeación en México 1917-1985. op. cit. p. 43.

¹⁸² Flores de la Peña, Horacio. op. cit. p. 35.

de la planeación, particularmente para convencer a cierta clase de funcionarios del gobierno no acostumbrados a limitaciones o condiciones en el desempeño relativamente independiente de sus cargos. Este objetivo se ha logrado, aparte del hecho de que, en creciente medida, se han incorporado consideraciones económicas de largo plazo en los objetivos trazados originalmente.”¹⁸³

La Comisión Nacional de Inversiones logró el objetivo para el cual fue creada, la importancia que tuvo para la vida económica y social del país fue enorme. Los puntos que hicieron posible la obtención de excelentes resultados fueron:

- Aun cuando sólo era una entidad técnica, sus funcionarios principales tenían continuo acceso al Presidente, y ello significaba gran ventaja en un país como México, en donde el poder político se concentra en la persona del jefe del ejecutivo;
- A causa de la naturaleza técnica y formalmente limitada de sus funciones, la Comisión podía permanecer ajena a la corriente de sus conflictos políticos y personales que diariamente se manifiesta en la rama ejecutiva de todo gobierno;
- Se convirtió en depositaria y en centro de ajuste de informaciones económicas vitales, que sólo parcialmente poseían otras dependencias del gobierno;
- Mediante contactos informales con todas las entidades que participan en las inversiones del sector público, no sólo estaba en aptitud de influir sobre ellos, sino de compartir la responsabilidad en la ejecución práctica de los proyectos.¹⁸⁴

La Comisión de Inversiones mostró que un organismo especializado podía dar resultado en un corto tiempo, siempre y cuando éste no intentará rebasar

¹⁸³ *Ibidem.* p. 39.

¹⁸⁴ *Ibidem.* p. 41.

instancias de gobierno, nunca debía ir más allá de sus funciones y en todo momento conservar su autonomía. La experiencia en materia de inversiones vendría a fincar un nuevo elemento para el progreso en materia de planeación en México.

3.5. La Secretaría de Presidencia y el Plan de Acción Inmediata

Durante la presidencia de Adolfo López Mateos, en diciembre de 1958 se publica en el DOF la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado la cual reconfigura la estructura de la administración pública.¹⁸⁵ La Ley mencionada crea la Secretaría de la Presidencia, constituyéndola como el órgano encargado de la planeación de la administración pública federal.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado enunciaba en forma clara las funciones de la nueva Secretaría de la Presidencia:

Artículo 16.

II. Recabar los datos para elaborar el Plan general de gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República;

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

V- Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.¹⁸⁶

Como se puede notar las funciones concernientes a la planeación en el rubro específico a la elaboración de planes de inversión y su coordinación, fueron absorbidas por la Secretaría de la Presidencia. Se dio un cambio significativo a la planeación, ya que la Comisión de Inversiones que tan buenos resultados había tenido, tuvo que delegar sus funciones. La Secretaría de la Presidencia debía ser el órgano encargado de coordinar la política económica del país.

¹⁸⁵ Acosta Romero, Miguel op. cit. p. 827.

¹⁸⁶ Izquierdo, Rafael. Política hacendaria del desarrollo estabilizador 1958-1970. Fondo de cultura Económica. México. 1995. p. 45.

En 1959 se acordó, como tiempo antes se había hecho con la Comisión de Inversiones, que todas las entidades de la administración pública emitieran un programa de inversiones para el período respectivo. Los estudios serían efectuados por la Secretaría de la Presidencia y acordados por el Presidente de la República.¹⁸⁷

La planeación en México hasta este momento únicamente había abarcado las inversiones en el sector público. En agosto de 1961 al regreso del Secretario de Hacienda de los trabajos preparatorios de la reunión en Punta del Este, Uruguay, advirtió la necesidad de preparar planes de desarrollo con el fin de acceder a recursos asignados por organismos internacionales.¹⁸⁸

Con base en la necesidad de formular planes de desarrollo, en julio de 1961 mediante el acuerdo presidencial sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del País se otorgaban a la Secretaría de Presidencia las siguientes atribuciones:

- Puntualizar la política económica y social más adecuada;
- Calcular el monto, la estructura y el financiamiento del gasto y de las inversiones nacionales;
- Elaborar planes nacionales de desarrollo económico y social;
- Formular programas especiales para actividades básicas;
- Planear el desarrollo integral de las distintas regiones;
- Fomentar la coordinación de las actividades de las entidades del sector público entre sí y con los gobiernos estatales y municipales y la iniciativa privada.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Acosta Romero, Miguel op. cit. p. 828.

¹⁸⁸ Izquierdo, Rafael. op. cit. p. 48.

¹⁸⁹ *Ibidem* p. 49.

Por primera vez en México se habla de un plan de desarrollo económico y social. La realización estaría a cargo de la Secretaría de la Presidencia, sin embargo ésta no poseía atribuciones en materia de financiamiento estas estaban atribuidas a la Secretaría de Hacienda por lo que habría que recurrir a crear un órgano intersecretarial, así surge la Comisión Intersecretarial de Planeación. Esta Comisión estaría integrada por representantes de la Secretaría de la Presidencia y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹⁹⁰

Las funciones de la Comisión Intersecretarial consistían en:

- Formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país, a corto y a largo plazo (los planes regionales y sectoriales estaban a cargo de la Secretaría de la Presidencia);
- Calcular el monto, la estructura y el financiamiento del gasto y de las inversiones nacionales;
- Asegurar que la contratación del crédito externo por parte de los organismos públicos se ajuste a las leyes y disposiciones aplicables, tanto en materia de inversiones públicas como de créditos internacionales;
- Obtener la colaboración y la ayuda que se solicite a los distintos organismos del sector público.¹⁹¹

En los primeros meses de 1962 se presenta el resultado de la Comisión Intersecretarial, el llamado Plan de Acción Inmediata consistente en un plan de inversiones para todos los sectores económicos. El Plan de acción Inmediata nunca fue presentado en su totalidad a la opinión pública, lo poco que se conoció acerca de él surgió por un documento informativo presentado por

¹⁹⁰ Acosta Romero, Miguel op. cit. p. 828.

¹⁹¹ Izquierdo, Rafael. op. cit. p. 49.

México a la OEA en su reunión anual del Consejo Interamericano Económico y Social en octubre de 1962.¹⁹²

El Plan de Acción Inmediata no fue instrumentado, las causas por las cuales no fue puesto en práctica son:

- No había un intento alguno de justificar los niveles de inversión acordes con un modelo macroeconómico coherente;
- No preveía ninguna reforma administrativa que permitiera su ejecución, y
- Tampoco proponía medidas concretas de política económica tendientes a alcanzar las metas del plan.¹⁹³

Únicamente establecía cuales eran las políticas a implementar en materia de inversiones, sin tomar en cuenta la estructura administrativa existente, además no instauraba los mecanismos necesarios para lograr los objetivos del Plan. Este Plan constituyó un intento teórico alejado por mucho de la realidad y necesidades del país.

3.6. Planeación de 1964 a 1976

Durante este período se crean el Programa de Desarrollo Económico y Social y los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social. La política Internacional fue un factor esencial para crear repudio hacia la planeación.

3.6.1. Programa de Desarrollo Económico y Social

Los trabajos de la Comisión Intersecretarial de Planeación siguieron su curso, para 1966 se dio a conocer el Programa de Desarrollo Económico y Social.

¹⁹² Flores de la Peña, Horacio. op. cit. p. 47.

¹⁹³ *Ibidem* p. 57.

Este Programa de Desarrollo Económico y Social se presenta en un momento histórico en el cual el término planeación estaba ligada una política Socialista por lo que se hizo la siguiente aclaración por parte del gobierno mexicano:

“Dicho documento se elaboró teniendo en cuenta las siguientes directrices del C. Presidente de la República: “Nunca nos apartaremos del principio de que nuestra programación no es imperativa ni suprime la posibilidad de ajustes o reacomodos. En el sector público jerarquiza y determina. Para el sector privado indica, informa y orienta. Le concierne establecer pautas y realizar acciones que coordinen a ambos sectores de la economía nacional. No hemos erigido la programación como un fin en sí; la consideramos medio e instrumento.”¹⁹⁴

La aclaración pretendía continuar con una estabilidad tanto con la comunidad internacional y sector privado. Los vocablos plan, planeación o planificación no eran siquiera utilizados en el documento.

El Programa de Desarrollo Económico y Social sí fue presentado a la opinión pública, a diferencia de su antecesor. Sus principales objetivos eran:

- a) Lograr que el producto bruto interno real crezca, en promedio, por lo menos 6% al año;*
- b) Dar prelación a las actividades agropecuarias y programar su desarrollo acelerado, procurando que se fortalezca el mercado interno, que se mejoren las condiciones de vida de la población rural y se asegure el abastecimiento de alimentos, de materias primas para la industria y la producción de bienes de exportación;*
- c) Impulsar aun más la industrialización y mejorar su eficiencia productiva, a fin de que la industria y los servicios estén en condiciones de absorber los excedentes de la población rural y el incremento de la fuerza de trabajo urbana. Mejorar asimismo su capacidad competitiva para incrementar la sustitución de importaciones y aumentar las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas. Al mismo tiempo, deben incorporarse plenamente los adelantos de la ciencia y la técnica al desarrollo económico;*
- d) Atenuar y corregir los desequilibrios en el desarrollo, tanto entre las diversas regiones como en las distintas ramas de actividad;*
- e) Distribuir más equitativamente el ingreso nacional para que los trabajadores y campesinos se beneficien con los incrementos de la productividad por hombre y el desarrollo brinde mayores oportunidades y beneficios sociales;*
- f) Mejorar la educación y las condiciones sanitarias y asistenciales, de habitación, de seguridad y bienestar social en el país para elevar el nivel de vida de la población;*

¹⁹⁴ Izquierdo, Rafael. op. cit. p. 54.

- g) Continuar fomentando el ahorro interno, a fin de que el desarrollo se apoye cada vez más en recursos nacionales;*
- h) Mantener la estabilidad del tipo de cambio y combatir las presiones inflacionarias;*
- i) Introducir las reformas y los procedimientos necesarios para que la administración pública contribuya, de mejor manera, a la aceleración del proceso de desarrollo.*¹⁹⁵

El Programa de Desarrollo Económico y Social presentó un desarrollo de los objetivos basado en la participación popular durante su realización. Arturo Guillén compara al Programa de Desarrollo Económico y Social y el Plan de acción Inmediata de la siguiente manera:

“El Plan de Desarrollo Económico Social se diferencia del Plan de Acción Inmediata en el hecho de que las proyecciones de las actividades del sector público están apoyadas en proyectos concretos. Además, parece ser que los proyectos que contienen fueron discutidos ampliamente con las dependencias gubernamentales que se encargaron de su ejecución. Pero, en igual forma que su triste antecesor, el plan no llegó a implantarse.”¹⁹⁶

La estructura de la administración pública, la falta de experiencia en materia de planeación y la influencia internacional fueron los elementos que no permitían la instauración de planes de desarrollo de toda la economía en México.

3.6.2. Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social

En el sexenio correspondiente al presidente Luis Echeverría se crearon los Comités Promotores de Desarrollo Económico y Social. Estos Comités tenían presencia en las entidades federativas. Su función consistía en orientar actividades en zonas marginadas con el fin de buscar su desarrollo.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Antología de la planeación en México 1917-1985. 3. Los programas de desarrollo y la inversión pública. Fondo de Cultura Económica. México. 1985. p. 235.

¹⁹⁶ Guillén, Arturo. op. cit. p. 81.

¹⁹⁷ Acosta Romero, Miguel op. cit. p. 828.

A finales del sexenio, en 1975 se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional. Esta comisión tenían las funciones de crear programas de desarrollo, coordinar las inversiones e instrumentar su ejecución.¹⁹⁸

En el sexenio estudiado se observa un marcado énfasis a descentralizar la planeación mediante la creación de organismos con presencia en las entidades federativas.

3.7. De la Secretaría de Programación y Presupuesto al Plan Global de Desarrollo

El período comprendido de 1977 a 1982 trajo consigo el deseo de implementar un sistema de planeación en México. El primero de esos pasos surgió con motivo de la reforma a la Administración Pública Federal. La reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF), y la Ley General de Deuda Pública (LGDP) produjeron grandes cambios.¹⁹⁹

La LOAPF creó nuevas Secretarías, entre ellas la Secretaría de Programación y Presupuesto. Su creación respondía a la necesidad de unificar las tareas de planeación en toda la Administración Pública y mejorar, controlar y dirigir en forma más adecuada el destino de los recursos a través de la planeación.²⁰⁰

Las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto estaban contenidas en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre las que destacan:

¹⁹⁸ Idem.

¹⁹⁹ LOAPF publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976. LPCGPF publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1976. LGDP publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1976. Antología de la planeación en México 1917-1985. 1. Los primeros intentos de planeación en México. op. cit. p.86.

²⁰⁰ *Ibidem.* p. 87.

- Realizar la planeación nacional de carácter global y elaborar el plan nacional de desarrollo;
- Formular y coordinar la ejecución de los programas regionales y especiales que fijara el Presidente de la República;
- Coordinar las actividades de planeación del desarrollo del país y procurar la congruencia entre las acciones de la Administración pública Federal y los objetivos, estrategias, políticas y metas del plan nacional;
- Establecer la metodología y los procedimientos de participación y consulta a los diversos sectores en las actividades de planeación y coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal conviniera con los ejecutivos locales para la ejecución de acciones coordinadas para el desarrollo de las diversas regiones del país;
- Proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública parastatal;
- Formular el programa de gasto público federal y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente
- Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.²⁰¹

Sus funciones atendían a dos tiempos: en una primera instancia crear, instaurar, coordinar y vigilar el Plan Nacional de Desarrollo y en un segundo momento elaborar un proyecto de egresos con el fin de que ambas actividades estuviesen relacionadas y coordinadas convenientemente.

Otras instancias creadas en la misma reforma fueron los Coordinadores Sectoriales cuya función consistía en agrupar todas aquellas entidades de administración pública de un mismo sector. Por otra parte, los Comités

²⁰¹ Ayala Espino, José. op. cit. p. 442.

Promotores de Desarrollo Económico y Social se transformaron en los Comités Estatales de Planeación. La función de estos Comités consistiría en ser el vínculo regional que aportara la información necesaria de las Entidades Federativas con el propósito de incluir sus necesidades en los planes y programas.²⁰²

Los Comités Estatales de Planeación instrumentaron los Convenios Únicos de Coordinación. Estos eran los medios a través de los cuales se establecían las responsabilidades en materia de inversión entre el ejecutivo federal y las entidades federativas.²⁰³

Estos organismos de naturaleza planificadora complementaron las tareas realizadas por los Planes de Desarrollo Estatal que se venía instituyendo desde 1976 y que fueron de vital importancia para la instrumentación de la planeación en el país.²⁰⁴

Los ecos de la reforma administrativa tienen resultado el 17 de abril de 1980 cuando por decreto presidencial se promulga el Plan Global de Desarrollo.²⁰⁵ El Plan se dividía en 16 capítulos y 2 anexos, su estructura era la siguiente:

²⁰² Acosta Romero, Miguel op. cit. p. 831.

²⁰³ Antología de la planeación en México 1917-1985. 1. Los primeros intentos de planeación en México. op. cit. p.89. En 1978 los Convenios Únicos de Coordinación cambiarían su denominación a Programas Estatales de Inversión y se unirían posteriormente otros programas con carácter regional como fueron PROSEC, Programas Sectoriales Concertados. PRODES, Programas de Desarrollo Estatal. PIDER, Programa Integral para el Desarrollo Regional. COPLAMAR, comisión que se encargó de formular el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. Acosta Romero, Miguel op. cit. p. 832.

²⁰⁴ Idem.

²⁰⁵ Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. "Que la Secretaría de Programación y Presupuesto ha presentado a la consideración del Ejecutivo Federal el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en el cual se establecen las bases metodológicas para su elaboración; se sistematiza la filosofía política en la que se ubica su acción; se realiza un diagnóstico de la situación actual; se recogen las definiciones, acciones y principales resultados de los primeros tres años de esta administración; se precisan los objetivos nacionales del desarrollo; se establecen las políticas interior, exterior, de seguridad nacional y de impartición de justicia; se define la estrategia global de desarrollo económico y social; se integra un marco macroeconómico consistente; se definen políticas e instrumentos para alcanzar

1. *Introducción.*
 2. *Filosofía política.*
 3. *Diagnóstico socioeconómico.*
 4. *Acciones y resultados en 1977-1979.*
 5. *Objetivos nacionales.*
 6. *Bases políticas y de justicia.*
 7. *Estrategia global hacia el empleo.*
 8. *Marco macroeconómico.*
 9. *Política de gasto público.*
 10. *Política económica general.*
 11. *Política de energéticos.*
 12. *Política sectorial.*
 13. *Política regional y de desarrollo urbano.*
 14. *Política social.*
 15. *Política de salarios, precios, utilidades y fisco.*
 16. *Perspectivas.*
- Anexo 1 Política Sectorial.*
*Anexo 2 Gráficas y Cuadros.*²⁰⁶

En el capítulo introductorio se hace una exposición del plan, estableciendo cual es su objeto, metodología y fin.

“Este esfuerzo está en proceso de cristalización en la construcción de un sistema de planeación que permitirá analizar permanentemente la congruencia, la eficacia y la eficiencia de la acción de los sectores gubernamental, social y privado en torno a los objetivos y metas nacionales que expresan y traducen los principios de filosofía política emanados de las aspiraciones del pueblo de México, de la Constitución Política y del ideario del Ejecutivo Federal...El Plan Global de Desarrollo se apoya en la experiencia acumulada en las tareas de planeación realizadas con anterioridad en el país. En ese sentido representa el resultado de un proceso, pero, a diferencia de las tareas anteriormente efectuadas, por primera vez penetra la expresión formal, dentro de ella, del programa de gobierno...El Plan Global busca precisar la acción organizada de la

los objetivos planteados; se establece la prioridad del desarrollo social; se ubica la acción en el espacio a través de la definición de políticas regionales y urbanas; se precisa el impacto de las acciones en la distribución del ingreso, mediante el señalamiento de políticas de precios, salarios, utilidades y fisco, y se señalan los cambios de tendencia que se pretenden lograr para el período que cubren el Plan y las perspectivas para las décadas subsecuentes, de mantenerse el país en la trayectoria fijada por el Plan Global de Desarrollo 1980-1982” Antología de la planeación en México 1917-1985. 1. Los primeros intentos de planeación en México. op. cit. p.445.

²⁰⁶ Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Secretaría de Programación y Presupuesto. 3ª edición. México. 1980.

reforma económica. Parte de una normatividad general de procedimientos que buscan ser compatibles entre sí en todos los niveles de la planeación: el regional y el sectorial, y todas sus formas: la coordinación, la acción obligatoria y la cooperación...Del diseño de la política económica y social, de la política interior y la exterior y de la estrategia definida por el Plan Global, se procura que se desprendan las diversas políticas sectoriales: agraria y forestal, pesquera, industrial, de salud, de educación, de asentamientos humanos, de transportes y comunicaciones, de comercio y de turismo.”²⁰⁷

El Plan Global de Desarrollo tenía como objetivos principales:

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre, en los aspectos económico, político, social y cultural.
- Ofrecer a la población empleo y mínimos de bienestar, dando prioridad a las necesidades de educación, alimentación y vivienda.
- Promover un crecimiento alto y sostenido.
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.²⁰⁸

Es importante destacar que a la par del Plan Global de Desarrollo se elaboraron otros planes cuyo carácter era eminentemente sectorial.²⁰⁹La importancia del

²⁰⁷ Antología de la planeación en México 1917-1985. 9. Planeación Global y Sistema Nacional de Planeación (1980-1982) Fondo de Cultura Económica. México. 1985. pp. 19 a 24.

²⁰⁸ Antología de la planeación en México 1917-1985. 1. Los primeros intentos de planeación en México. op. cit. p.93.

²⁰⁹ Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial (DOF mayo 1977). Plan Nacional de Desarrollo Pesquero (agosto 1977). Plan Nacional de Desarrollo Industrial (DOF marzo 1979). Plan Nacional de Comercio 1980-1982 (diciembre 1980). Plan Nacional de Fomento Cooperativo (junio 1980). Plan Nacional de Turismo (DOF diciembre 1980). Plan Nacional de Desarrollo Urbano (DOF junio 1978). Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (marzo 1980). Plan Nacional de Educación (noviembre de 1979). Plan Nacional de Educación Superior (noviembre 1978). Planes Anuales del Sector Agropecuario y Forestal (publicaciones anuales) Plan Nacional de Ciencia y Tecnología (octubre 1978). Ayala Espino, José. op. cit. p. 444.

Plan Global de Desarrollo no radica en cuanto a sus objetivos y su cumplimiento, más bien en cuanto a que mediante éste se pretendió organizar un sistema nacional de planeación, el esfuerzo desarrollado durante el plan sirvió de base para constituir el actual sistema nacional de planeación.

Miguel Acosta Romero establece acerca del Plan Global de Desarrollo:

“El Plan Global de Desarrollo fue un paso más en la tarea de llegar a un sistema integral de planificación del país, al aprobar el establecimiento de patrones de eficacia, eficiencia y congruencia en el desarrollo de las actividades en torno a los objetivos y propósitos establecidos.”²¹⁰

3.8. Reforma de 1982.

Cuando Miguel de la Madrid ocupa la presidencia inicia con la instrumentación del sistema nacional de planeación, el cual requería un marco jurídico. En diciembre de 1982 se proponen reformas a la Constitución que permitieron conformar las bases para instaurar un sistema nacional de planeación. Las reformas a la Constitución son publicadas hasta el 3 de febrero de 1983 en el DOF.²¹¹

La reforma del 3 de febrero de 1983 consistió en los artículos 4º, 21, 16, 25, 26, 27, 28, 73 y 115. En materia de planeación únicamente se consideran los artículos 25, 26, 27, 28 y 73.

Se reforma el Artículo 25. *Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.*

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

²¹⁰ Acosta Romero, Miguel op. cit. p. 831.

²¹¹ Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1994. 18ª edición. Porrúa. México. 1994. p. 1012.

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

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

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

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

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

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.²¹²

En términos generales el artículo citado establece la obligación del Estado de favorecer el desarrollo económico mediante su planeación, estableciendo para ello el control del Estado en ciertos sectores, en ese sentido estaríamos hablando de intervencionismo estatal. Fija la rectoría económica del Estado.

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

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

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

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.²¹³

²¹² *Ibidem.* pp. 1012 y 1013.

²¹³ *Ibidem.* pp. 1013 y 1014.

La reforma al artículo anterior estableció la planeación en México, siendo democrática y a cargo del Estado, estableciendo que debería existir un Plan Nacional de Desarrollo, destaca la necesidad de legislar en la materia (ley de planeación) para fijar las bases del sistema nacional de planeación Democrática. Es el fundamento del sistema nacional de planeación en nuestro país.

Se adiciona el Artículo 27. fracción XX. *El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.*²¹⁴

En el artículo 27 constitucional se establecen las bases en materia agraria, la adición de la fracción XX pretende integrar las actividades agrarias al desarrollo y por ende a la planeación.

Se reforma el Artículo 28. *En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes... El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.*²¹⁵

La función principal del artículo 28 constitucional consiste en prohibir los monopolios. El Estado podrá establecer que sectores económicos serán privativos para ejercerlos él, estos sectores deberán incluirse como proritarios y obligatorios en la planeación. Cabe aclarar que la planeación en México es indicativa, debiendo recordar que para la Administración Pública incluyendo el sector Paraestatal la planeación es obligatoria.

Se adiciona el Artículo 73. *El Congreso tiene facultad:*
XXIX-D. *Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;*
XXIX-E. *Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que*

²¹⁴ Ibídem. p 1014.

²¹⁵ Ibídem. p 1015.

tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

XXIX-F. *Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;*²¹⁶

La reforma de los artículos anteriores al citado, en especial el artículo 26, provocó la necesidad de crear normas reglamentarias a estos. Las fracciones XXXIX-D, XXIX-E y XXIX-F facultan la creación de ordenamientos que complementen y den forma al sistema nacional de planeación democrática.

El segundo paso para la conformación del sistema nacional de planeación democrática fue expedir una ley en materia de planeación, debiendo recordar que la Ley vigente en 1982 se remontaba a 1930. La Ley General de Planeación fue aprobada por el Congreso de la Unión en el mes de diciembre y publicada en el DOF el 5 de enero de 1983.²¹⁷ El estudio de la Ley de Planeación se hará en el último capítulo de este trabajo.

Del simple análisis de las fechas de publicación en el DOF de la Ley de Planeación y las reformas a los artículos constitucionales se desprende que se publicó primero la ley reglamentaria de un artículo constitucional antes de que este fuese publicado.

Las reformas se habían llevado a cabo para lograr conformar un sistema nacional de planeación democrática y con ello la creación del Plan Nacional de Desarrollo.

²¹⁶ *Ibidem.* p 1016.

²¹⁷ Acosta Romero, Miguel op. cit. p. 837. La ley de planeación se encuentra integrada por 44 artículos. La ley de planeación únicamente ha sufrido tres reformas el 23 de Mayo de 2002, 10 de abril de 2003 y 13 de junio de 2003.

3.9. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

Antes de iniciar con el estudio del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND 83-88) es conveniente mencionar al documento que sirvió de sustento en la elaboración del Plan. El entonces candidato Miguel de la Madrid durante su campaña llevó a cabo un proceso de consulta popular para instrumentar un Plan de Desarrollo. El resultado fue el Plan Básico de Gobierno 1982-1988 aprobado en la XI Asamblea Nacional Ordinaria del Partido Revolucionario Institucional.²¹⁸

La importancia de este documento radica en que sirvió de base para el PND 83-88. El plan básico de gobierno no podía ser elevado a la categoría de Plan Nacional de Desarrollo por lo cual se llevó a cabo la reforma constitucional y legislativa antes expuesta.

El Plan Básico de Gobierno fue la base del PND 83-88, sin embargo era necesario incluir y atender las demandas sociales una vez conformado el sistema nacional de planeación en México. El mecanismo utilizado para captar el conjunto de demandas fue a través de los Foros Nacionales de Consulta Popular.²¹⁹ El resultado de los Foros de Consulta fue la contribución de más de diez mil documentos y ponencias cuya autoría fue muy diversa, logrando aglutinar diversos sectores sociales.

²¹⁸ Antología de la planeación en México 1917-1985. 1. Los primeros intentos de planeación en México. op. cit. p.102.

²¹⁹ Los Foros se desarrollaron sobre los siguientes tópicos: Desarrollo Rural Integral; Desarrollo Industrial y Comercio Exterior; Sistema Integral de Transporte; Modernización Comercial y Abasto Popular; Desarrollo Tecnológico; Productividad y Capacitación; Desarrollo Urbano; Ecología; Energéticos; Turismo; Pesca; Salud; Educación, Deporte y Recreación; Agua; Justicia; Empresa Pública; Reforma Agraria Integral; Ciudad de México; y Comunicación Social. Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988. Secretaría de Programación y Presupuesto. México. 1983. p. 24.

El PND 83-88 fue publicado el 31 de mayo de 1983 estaba integrado por tres partes divididas en un total de diez capítulos tal y cómo se muestra en la siguiente página, en el cuadro 3.1²²⁰

²²⁰ *Ibidem.* pp. 7 y 8.

Cuadro 3.1

- 1. Introducción.**
 - 1.1. La Planeación en México.
 - 1.2. Consulta popular durante la campaña presidencial.
 - 1.3. Sistema Nacional de Planeación Democrática.
 - 1.4. El Plan Nacional de Desarrollo, resultado de la participación social.
 - 1.5. Contenido del Plan.
- Parte I: Principios Políticos, Diagnóstico, Propósito, Objetivo y Estrategia.**
- 2. La política del Estado Mexicano.**
 - 2.1. Constitución, Proyecto Nacional y orientaciones de Gobierno.
 - 2.2. Gobierno.
 - 2.3. Fuerzas Armadas y seguridad nacional.
 - 2.4. Reforma jurídica e impartición de justicia.
 - 2.5. Política exterior.
- 3. Contexto nacional e Internacional.**
 - 3.1. Evolución general.**
 - 3.1.1. Evolución general.
 - 3.2. Potencial del desarrollo.
 - 3.3. Problemas estructurales de la economía.
 - 3.4. Problemas actuales de la economía.
 - 3.5. Situación y perspectiva de la economía internacional.
 - 4. El gran propósito nacional y los objetivos del desarrollo.**
 - 5. Estrategia económica y social: recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo.**
- 6. La política económica general.**
 - 6.1. Perspectivas macroeconómicas para el período 1983-1988.
 - 6.2. La política de gasto público.
 - 6.3. La política de empresa pública.
 - 6.4. La política de financiamiento del desarrollo.
 - 6.5. Vinculación con la economía mundial.
 - 6.6. Capacidad y productividad.
- 7. La política social.**
 - 7.1. Los objetivos de empleo y distribución del ingreso en el marco de la política social.
 - 7.2. Educación, cultura, recreación y deporte.
 - 7.3. Alimentación y nutrición.
 - 7.4. Salud.
 - 7.5. Seguridad social.
 - 7.6. Desarrollo urbano y vivienda.
 - 7.7. Ecología.
- 8. Las políticas sectoriales.**
 - 8.1. Desarrollo rural integral.
 - 8.2. Reforma agraria integral.
- 5.1. Concepción general.**
- 5.2. La primera línea de estrategia: la reordenación económica.**
- 5.3. la segunda línea de estrategia: el cambio estructural.**

Parte II: Instrumentación de la Estrategia.

- 8.3. Agua.
- 8.4. Pesca y recursos del mar.
- 8.5. Bosques y selvas.
- 8.6. Desarrollo industrial y comercio exterior.
- 8.7. Energéticos.
- 8.8. Minería.
- 8.9. Sistema integral de transportes.
- 8.10. Modernización comercial y abasto.
- 8.11. Turismo.
- 8.12. El desarrollo tecnológico y científico.
- 8.13. Sistema integral de comunicaciones.

9. La política regional.

- 9.1. Propósitos y lineamientos de estrategia.
- 9.2. Líneas de acción para el desarrollo estatal.
- 9.3. Líneas de acción para la integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional.
- 9.4. Líneas de acción para revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la ciudad de México.
- 9.5. Líneas de acción para el Distrito Federal.

Parte III: Participación de la sociedad en la ejecución del Plan.

10. Participación de la sociedad en la ejecución del Plan.

- 10.1. Vertiente obligatoria.
 - 10.2. Vertiente de coordinación.
 - 10.3. Vertientes de concertación e inducción.
- Directorio.

El capítulo 1 realiza una breve exposición del proceso seguido en la realización del plan, elementos que ya han sido analizados con anterioridad, por lo cual no requiere un mayor estudio.

En la Parte I del plan se establece el marco sobre el cual se dirigía el plan, en su capítulo 2, la política del Estado Mexicano, vincula en primera instancia al PND 83-88 con los principios de la Constitución; destaca la importancia de consolidar la descentralización y fortalecer a los estados y municipios; precisa la importancia de las Fuerzas Armadas como elemento toral de la seguridad nacional; sugiere la necesidad de promover una reforma jurídica y mejorar la impartición de justicia como elemento básico para elevar el nivel de vida en el país; por último insiste en vincular la política exterior de México como elemento promotor del desarrollo nacional.²²¹

Dos son los aspectos a destacar en el capítulo 3, por un lado señala algunas características por las cuales debe considerarse a México como un país con potencial de desarrollo:

*Un sistema político estable, sólidas formas de organización social, Fuerzas Armadas de profunda raíz popular y con decidida convicción nacionalista, amplia disponibilidad de recursos naturales, una población predominantemente joven, un importante acervo de profesionistas y técnicos de nivel alto y medio, investigadores y obreros especializados, una base académica y de investigación diversificada una infraestructura física desarrollada y en la industria, una amplia capacidad instalada en ramas básicas.*²²²

El segundo aspecto se refiere a identificar las causas por las cuales no ha sido posible el uso del denominado potencial de desarrollo:

*Duplicación del desempleo y deterioro creciente del mercado laboral; contracción de la producción agrícola y manufacturera y fuerte caída en la construcción; niveles de inflación del 100 por ciento y aceleración de la misma a una velocidad inusitada; contracción del ingreso nacional y fuerte reducción en la disponibilidad de recursos para financiar la inversión; déficit público superior al 15 por ciento del producto; desproporcionado peso relativo del servicio de la deuda y virtual suspensión de pagos con el exterior.*²²³

²²¹ Ibídem pp. 33 a 82.

²²² Ibídem. p. 83.

²²³ Idem.

El capítulo 4 establece dos aspectos indispensables. En primera instancia establece como propósito nacional:

“Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático.”²²⁴

El párrafo anterior, al ser un propósito, únicamente realiza el señalamiento de qué y cómo debiese desenvolverse la actividad en el país. A la idea de propósito nacional se unen los cuatro objetivos del desarrollo.

1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas: mediante la unidad solidaria de los mexicanos, para mantenernos como Nación libre e independiente. Con acciones ágiles, oportunas y eficientes, para combatir los problemas de corto plazo, y revertir el agravamiento de la situación actual plena conciencia de la realidad nacional e internacional y disposición para el cambio.

2. Vencer la crisis: enfrentar las condiciones actuales para abatir las causas de la inflación, defender el empleo, proteger el consumo básico de las mayorías y la planta productiva, superar los problemas financieros y la inestabilidad cambiaria, dentro de una concepción integral del desarrollo que propicie las condiciones materiales y sociales para iniciar una recuperación diferente.

3. Recuperar la capacidad de crecimiento: a través de la utilización racional de los recursos disponibles, la atención equilibrada de los diversos sectores productivos y regiones del país, apoyados en clara política de descentralización de la vida nacional, para lograr una eficiente articulación de los procesos de producción, distribución y consumo, fortaleciendo el mercado interno y emprendiendo un esfuerzo decidido para dinamizar y diversificar el intercambio con el exterior y sustituir eficientemente las importaciones.

4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales: con el apoyo y participación de los diversos grupos sociales y con la planeación democrática, orientar los esfuerzos nacionales de acuerdo a la democratización integral de la vida nacional y la renovación moral para acceder a una sociedad igualitaria, libre y democrática.²²⁵

²²⁴ Ibídem. p. 107.

²²⁵ Ibídem. pp. 108 y 109.

Los medios y estrategias para lograr los objetivos anteriores se desarrollaran específicamente por sectores en la tercera parte del plan. Los objetivos antes planteados responden a la realidad histórica que vivía el país en los años 80's.

El capítulo 5 termina con este marco referencial, fijando dos estrategias:

- **La Reordenación Económica.** Constituye la respuesta estratégica para enfrentar la crisis y crear las condiciones mínimas para el funcionamiento normal de la economía. Tres líneas de acción serán utilizadas: Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico; y recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.
- **El Cambio Estructural.** Se orienta a iniciar transformaciones de fondo en el aparato productivo y distributivo y en los mecanismos de participación social dentro de éste, para superar las insuficiencias y desequilibrios fundamentales de la estructura económica. Seis líneas de acción serán utilizadas: Enfatizar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social; adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo; preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional; y fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y estimular al sector privado.²²⁶

En la segunda parte del plan se señalan objetivos por cada rama, en consecuencia se realizará la extracción de objetivos y estrategias sugeridas en el PND 83-88.

Gasto Público. Objetivos. Promover el desarrollo social; inducir un comportamiento adecuado de la demanda interna, acorde con los niveles que puede absorber la economía en condiciones de eficiencia y acorde con los niveles que puede absorber la economía en condiciones de eficiencia y financiamiento sano; fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo en áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional; promover una distribución territorial más equilibrada de las actividades productivas y del bienestar social; y asegurar eficiencia y honradez en la ejecución del gasto.

Empresa pública. Objetivos. Fortalecer el carácter mixto de la economía; participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios; apoyar la integración del aparato productivo; reestructurar y modernizar la empresa pública; regular los efectos negativos producidos por la desigualdad en el ingreso; apoyar la descentralización de las actividades de producción y distribución de las empresas públicas; contribuir al sano financiamiento del desarrollo; y adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de los objetivos y la moralidad de la administración de la empresa pública.

Financiamiento del Desarrollo. Objetivos. Alcanzar la máxima creación de empleos, sin excesiva creación monetaria y con un menor acceso al crédito externo; recobrar y fortalecer la capacidad de ahorro interno, público y privado; asegurar la canalización eficiente de los recursos financieros a las prioridades sectoriales y regionales del desarrollo; y reorientar las relaciones financieras con el exterior.

²²⁶ Ibídem pp. 111 a 151.

Vinculación con la economía mundial. **Objetivos.** Fortalecer las relaciones comerciales con el exterior para obtener, fomentando de manera sostenida las exportaciones no petroleras, la apertura de nuevos mercados y la sustitución eficiente de importaciones; elevar las contribuciones de los recursos tecnológicos, administrativos y financieros del exterior de acuerdo con las prioridades de la estrategia; y reorientar las relaciones financieras con el exterior para obtener, en condiciones convenientes, los recursos complementarios que requiere el desarrollo del país.

Capacitación y productividad. **Objetivos.** Lograr un equilibrio entre la oferta y la demanda de personal calificado, mediante una mayor disponibilidad y racionalidad de las oportunidades de capacitación y adiestramiento; elevar y orientar selectivamente la productividad, de acuerdo con las condiciones de las distintas zonas, regiones o empresas; y lograr un reparto más equitativo de los incrementos de productividad entre precios, ganancias y salarios, entre sectores, entre tamaños de empresas y entre regiones.

Empleo y distribución del ingreso. **Objetivos.** Elevar la generación de empleos así como proteger y mejorar gradualmente el poder adquisitivo del salario; y combatir el rezago social y la pobreza avanzando en particular en la satisfacción directa de las necesidades básicas de la población. **Estrategias.** Consolidar en el corto plazo los programas de protección a la planta productiva y el empleo; fortalecer el servicio nacional de empleo; ampliar y simplificar el acceso a apoyos que el Estado concede a las actividades económicas; otorgar estímulos específicos a la pequeña y mediana industria; ampliar y consolidar acciones de protección al salario; y modernizar el conjunto de normas que regulan las condiciones de trabajo.

Educación, cultura, recreación y deporte. **Objetivos.** Promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana; ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas y a los bienes culturales deportivos y de recreación; y mejorar la prestación de servicios relacionados con éstos. **Estrategias.** Fortalecer la formación y superación profesionales del magisterio; relacionar adecuadamente la educación al sistema productivo; alfabetizar al mayor número posible de mexicanos hasta ahora privados de este servicio; atacar las causas de deserción y reprobación y avanzar hacia la educación de diez grados para todos los mexicanos; acrecentar la eficiencia y calidad de los servicios de educación básica y normal mediante la descentralización; otorgar al deporte y a la recreación el lugar que deben tener en la sana integración mental y física del individuo y de la sociedad.

Alimentación y nutrición. **Objetivos.** Considerar íntegra y dinámicamente todas las fases del proceso alimentario desde la producción hasta el consumo. **Estrategias.** Reorientación de las pautas de producción, distribución y consumo, dentro de un esfuerzo colectivo que implicará fortalecer la corresponsabilidad de la sociedad en su conjunto y de los agentes y sectores económicos que participan en la producción primaria, transformación y comercialización.

Salud. **Objetivos.** Tender al logro de una cobertura nacional de los servicios de salud, garantizando un mínimo razonable de calidad para todos los habitantes del país; mejorar el nivel de salud de la población, particularmente de los sectores rurales y urbanos rezagados; contribuir con respeto íntegro a la voluntad de la pareja, a un crecimiento demográfico concordante con el desarrollo económico y social, y promover la protección social que permita fomentar el bienestar de la población de escasos recursos. **Estrategias.** Acciones preventivas en la materia; reorganización y modernización de los servicios; consolidación del sistema nacional de salud; reorganización de la asistencia social; y formación, capacitación e investigación.

Seguridad Social. **Objetivos.** Promover acciones que permitan que la totalidad de la población, con una relación formal de trabajo se incorpore al sistema de seguridad social; fomentar el mejoramiento sustancial de las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo y, ampliar la cobertura de los servicios. **Estrategias.** Mejorar y modernizar la administración de los servicios; fortalecer los mecanismos tendientes a otorgar las

prestaciones y servicios; utilizar racionalmente los recursos financieros; establecer esquemas de coordinación interinstitucional y diseñar mecanismos para ampliar la cobertura de la seguridad social.

Vivienda. Objetivos. Apoyar la superación de las carencias en materia de vivienda urbana y rural, a través de la acción directa pública en sus tres niveles de gobierno, y modificar las bases del proceso de desenvolvimiento de la vivienda, supeditando su evolución económica al desarrollo social, así como orientar las acciones de los sectores público, privado y social por medio de la acción popular concertada. **Estrategias.** Fomentar el desarrollo de sistemas y tecnologías constructivas adecuadas social y regionalmente; y replantear los sistemas de financiamiento y mejora en la coordinación administrativa.

Ecología. Objetivos. Impulsar la investigación, la capacitación, así como crear mecanismos de restauración y prevención de la degradación ecológica. **Estrategias.** Ordenamiento ecológico del territorio; conservación de suelos; control de calidad del aire; sistemas para el tratamiento de los desechos sólidos y actualización y complementación de normas y reglamentos.

Desarrollo rural integral. Objetivos. Mejoramiento de los niveles de bienestar de la población rural; fomentar la participación e incorporación al desarrollo nacional de la población rural a través del fortalecimiento de su organización. **Estrategias.** Otorgar atención prioritaria a las necesidades básicas de la población rural y considerar su participación plena; y reorientar la estructura productiva de modo que pueda establecer la base económica que se requiere para hacer posible el desarrollo permanente en el campo.

Reforma agraria integral. Objetivos. Repartir y regularizar la tierra; y la incorporación de los campesinos al proceso de desarrollo general del país, a través de su organización participativa.

Agua. Objetivos. Racionalizar su uso y aprovechamiento, desarrollar la infraestructura hidráulica necesaria para controlar el agua y utilizarla eficientemente; administrar con eficacia y eficiencia los recursos hidráulicos acorde con los requerimientos de los usuarios y posibilidades de abastecimiento; y abatir y controlar la contaminación del agua en todas sus manifestaciones. **Estrategias.** Administrar los recursos; generación de energía eléctrica; prevención y contaminación del agua; y concientización de la población.

Pesca. Objetivos. Contribuir a mejorar las condiciones alimentarias de la población, generar empleos; captar divisas mediante las exportaciones de productos pesqueros; promover el desarrollo regional y comunitario y mejorar los niveles de vida de los trabajadores que se dedican a la pesca. **Estrategias.** Incrementar la captura; acuacultura; industrialización; comercialización y transporte; organización y capacitación; prospección, investigación y tecnología; consumo; administración, planeación, fomento y regulación pesquera; y financiamiento.

Bosques y selvas. Objetivos. Lograr un cambio en la calidad de vida de los pobladores de las zonas forestales, a través de la explotación racional del recurso, bajo la premisa de satisfacer los requerimientos de materia prima al mercado consumidor nacional, conservando el equilibrio ecológico. **Estrategias.** Fomentar la creación de organizaciones cooperativas; promover el cultivo del recurso forestal y su conservación; mejorar el aspecto técnico de su aprovechamiento; reforestar los bosques; promover una mayor diversificación y eficiencia en la industria y elaborar un programa forestal; reorganizar las empresas paraestatales y promover y vigilar que sean un instrumento eficiente; desarrollar programas específicos para apoyar la producción alimentaria y el equilibrio ecológico; estimular la participación activa y ordenada de los estados, sustentada en una programación eficiente; y poner en marcha programas de investigación y desarrollo de la tecnología apropiada a nuestro país.

Desarrollo industrial. Objetivos reordenación y modernización del aparato industrial; y desarrollo de un mercado interno. **Estrategias.** Desarrollar la oferta de bienes básicos;

fortalecer las ramas productivas que articulen eficientemente la producción nacional; impulsar las ramas con capacidad de generación neta de divisas; crear una base tecnológica propia, necesaria para la independencia económica nacional; y propiciar que la industria paraestatal sea un importante elemento de apoyo en el desarrollo de las cuatro orientaciones anteriores.

Energéticos. Objetivos. Consolidar los logros alcanzados y reorientar su desarrollo en términos de un reforzamiento de los encadenamientos en su interior y con el resto de la economía, y enfatizando los aspectos cualitativos en un plan de energía a mediano plazo. **Estrategias.** Consolidación de la coordinación sectorial; la racionalización en el uso de los energéticos; el aumento en la eficiencia de la producción y distribución de hidrocarburos; el mejoramiento en la operación del subsector eléctrico; la articulación con el resto del aparato productivo a los niveles intersectorial e intrarregional; la participación más competitiva en el comercio internacional; la diversificación de las fuentes de energía; el aumento en la productividad y capacidad de autofinanciamiento de las empresas energéticas; y el fortalecimiento del desarrollo de una base tecnológica, material y humana del sector energético.

Transportes. Objetivos. Integración de este sector hacia su interior y hacia el resto del aparato productivo, en especial se equilibrará más el desarrollo de los diferentes modos de transporte en terminales especializadas; se modernizarán las prácticas actuales de operación, revisando sistemáticamente tarifas y reglamentos, y se conservará, complementará y modernizará la infraestructura.

Modernización comercial y abasto. Objetivos. Transformar la estructura de distribución en materia de abasto popular, para hacerla más compatible con la evolución del aparato productivo y la ubicación geográfica de las actividades económicas y de la población, dentro del sistema nacional de abasto: y en modernización comercial la ampliación y utilización racional de la infraestructura.

Turismo. Objetivos. Contribuir a la solución de los problemas nacionales, mediante la captación de divisas y la generación de empleos. **Estrategias.** Promover la información turística; diversificación de mercados; promoción y publicidad; comercialización; turismo fronterizo; turismo interno, turismo social; planta turística; capacitación; transporte; desarrollo turístico regional; política financiera y coordinación intersectorial.

Desarrollo tecnológico y científico. Objetivos. Aumentar significativamente la autodeterminación científica y tecnológica del país; avanzar en el conocimiento, en particular de nuestra realidad física, biótica y social; ofrecer soluciones científicas y técnicas a los problemas económicos y sociales del país; coadyuvar al desarrollo regional y a la descentralización de las actividades productivas de bienes y servicios; y crear conciencia en todas las capas de la sociedad sobre la importancia de la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico, social y cultural de la nación. **Estrategias.** El programa de Desarrollo Tecnológico y Científico; y fortalecimiento de la estructura, transferencia de tecnología y cooperación internacional.

Sistema integral de comunicaciones. Objetivos. Lograr su consolidación; establecer una infraestructura de telecomunicaciones moderna, eficiente y con una amplia cobertura; la modernización de la administración de los servicios; el impulso al desarrollo tecnológico nacional; y en mejorar la vinculación con las políticas de desarrollo social y cultural.

Política regional. Objetivos. Descentralización, revisión y redistribución de las competencias de las instancias de gobierno (en materia política); redistribución geográfica más equitativa (en materia económica); y fortalecer la identidad cultural de las regiones y proporcionar las oportunidades de su enriquecimiento (materia cultural y educativa).

Desarrollo estatal. Objetivos. Contar con capacidad económica y administrativa que les permita alcanzar mayores niveles de bienestar y progreso. **Estrategias.** Vinculación de las economías rurales y urbanas; organización de sistemas de planeación democrática en cada una de las entidades federativas; elaboración en cada entidad

federativa de planes estatales; dar más vigor al municipio, pugnar por su autonomía, fortalecer su economía; y establecimiento de Convenios Únicos de Desarrollo, basados en las orientaciones políticas fundamentales del gobierno actual, que dan respuesta las necesidades prioritarias de las entidades federativas.

Distrito Federal. Objetivos. *Crear las condiciones para una mejor calidad de vida de sus habitantes; proveer mejores condiciones para el desarrollo del empleo, la vivienda, la producción y el abasto; mayor participación y organización de la ciudad en el planteamiento y solución de sus necesidades; fortalecer los mecanismos que aseguren que las políticas ejecutadas en la ciudad de México sean congruentes y sirvan a los propósitos de la política nacional de desarrollo; promover, desde el interior de la ciudad, la descentralización de la vida nacional; fortalecer la capacidad financiera y de gestión del Departamento del Distrito Federal; e integrar el análisis del desarrollo de la zona metropolitana con los gobiernos de los estados circunvecinos.²²⁷*

Por último, en la tercera parte del plan se señala cual será la participación de la sociedad en su ejecución. El plan cita cuatro vertientes para instrumentarlo: obligatoria, de coordinación, concertación e inducción. La explicación de estas modalidades de la planeación ya se realizó en el capítulo primero, basta con señalar que es obligatoria para la Administración Pública Federal, inducida y/o concertada para el sector empresarial y coordinada para las Entidades Federativas.

Los alcances y resultados del PND 83-88 serán analizados en el último capítulo junto con los otros planes, por lo cual el método sugerido en este apartado se utilizará en los siguientes planes nacionales de desarrollo.

3.10. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994 (PND 89-94) fue publicado el 31 de mayo de 1989. El PND 89-94 siguió un proceso de consulta popular fundamentado en el diagnóstico realizado por el Consejo Nacional de Concertación Económica.²²⁸ La estructura del El PND 89-94 se muestra en el cuadro siguiente.²²⁹

²²⁷ *Ibidem.* pp. 33 a 421.

²²⁸ Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994. México. 1989. p. XI.

²²⁹ *Ibidem* pp. V a VIII.

Cuadro 3.2

1. Balance general: los retos y las oportunidades.

- 1.1. Avance en la Vida política.
- 1.2. Contexto Internacional.
- 1.3. Evolución y situación Económica y Social.
- 1.4. Aspectos Centrales.

2. Objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo

- 2.1. Los Objetivos.
- 2.2. La Estrategia: Modernizar a México.

3. Soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior.

- 3.1. Política Exterior.
 - 3.1.1. Principios, preceptos y objetivos.
 - 3.1.1.1. Preservación y fortalecimiento de la soberanía.
 - 3.1.1.2. Promoción en el exterior del desarrollo del país.
 - 3.1.1.3. Protección de los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior.
 - 3.1.1.4. Cooperación internacional.
 - 3.1.1.5. Hacer de la cultura nacional elemento de reafirmación.
 - 3.1.1.6. Promoción de la imagen de México en el mundo.
 - 3.1.2. Estrategias y líneas de acción.
 - 3.1.2.1. Enfoque temático.
 - 3.1.2.2. Enfoque geográfico.
 - 3.2. Fuerzas Armadas.

- 3.2.1. Contribución de las Fuerzas Armadas a la seguridad nacional
- 3.2.2. Doctrina militar.
- 3.2.3. Acciones.

4. Acuerdo nacional para la ampliación de nuestra vida democrática.

- 4.1. La preservación del Estado de Derecho y la Seguridad Nacional.
 - 4.1.1. Respetar las bases jurídicas de la convivencia nacional.
 - 4.1.2. Reafirmar nuestro nacionalismo.
- 4.2. Perfeccionamiento de los Procesos Electorales y Ampliación de la Participación Política.
 - 4.2.1. Perfeccionamiento de los procesos electorales.
 - 4.2.2. Respeto a la voluntad popular.
 - 4.2.3. Vigilancia compartida de los procesos electorales.
 - 4.2.4. Información oportuna y transparente de los resultados electorales.
 - 4.2.5. Garantizar la seguridad personal de los participantes en los procesos políticos.
 - 4.2.6. Acceso a los medios de difusión.
 - 4.2.7. Garantizar el derecho a la manifestación política.
- 4.3. Modernización del ejercicio de la autoridad.
 - 4.3.1. División de poderes.
 - 4.3.2. Relación con el Poder Legislativo.
 - 4.3.3. Aplicación honesta y oportuna de la ley.
 - 4.3.4. Responsabilidades en el desempeño de las funciones públicas.
 - 4.3.5. Fortalecimiento del pacto federal.

4.4. Impulso a la Concertación y Participación Social en la Conducción del Desarrollo.

- 4.4.1. Fortalecimiento de los cauces de concertación con las organizaciones de la sociedad civil.
- 4.4.2. Democratización de las organizaciones representativas de la sociedad.
- 4.4.3. Participación de la mujer y de la juventud.

5. Acuerdo Nacional para la recuperación económica con estabilidad de precios.

- 5.1. Estabilización continua de la economía.
- 5.1.1. Política de ingresos públicos.
- 5.1.2. Política de gasto público.
- 5.1.3. Políticas monetaria, financiera y crediticia.
- 5.1.4. Política cambiaria.

5.2. Ampliación de la Disponibilidad de Recursos para la Inversión Productiva.

- 5.2.1. Políticas para fortalecer el ahorro público.
- 5.2.2. Modernización financiera.
- 5.2.3. Criterios para la reducción de las transferencias de recursos al exterior.
- 5.3. Modernización económica.
- 5.3.1. Modernización del campo.
- 5.3.2. Modernización de la pesca.

5.3.3. Uso eficiente de los recursos escasos.

- 5.3.3.1. El agua, elemento vital.
- 5.3.3.2. Aprovechamiento y conservación de los bosques.
- 5.3.3.3. Extracción y uso de los hidrocarburos.
- 5.3.3.4. Minería.
- 5.3.4. Ampliación prioritaria de la infraestructura.
- 5.3.4.1. Política de comunicaciones y transportes.

5.3.4.2. Infraestructura energética.

5.3.5. Comercio exterior.

5.3.6. Modernización del turismo.

5.3.7. Inversión extranjera directa.

5.3.8. Adecuación del marco regulador de la actividad económica.

5.3.9. Modernización de la empresa pública.

5.3.10. Ciencia y Tecnología.

6. Acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida.

6.1. Creación de empleos productivos y protección del nivel de vida de los trabajadores.

6.2. Atención de las demandas prioritarias del bienestar social.

6.2.1. Procuración e impartición de justicia.

6.2.2. Educación.

6.2.3. Salud, asistencia y seguridad social.

6.2.4. alimentación y abasto.

- 6.2.5.1. Población.
 - 6.2.5.2. Desarrollo regional y urbano.
 - 6.2.6. Vivienda y suministro de servicios urbanos.
 - 6.2.6.1. Suelo urbano.
 - 6.2.6.2. Vivienda.
 - 6.2.6.3. Agua potable, alcantarillado y saneamiento.
 - 6.2.6.4. Transporte.
 - 6.2.6.5. Electrificación y telefonía.
 - 6.2.7. Cultura y arte.
 - 6.2.8. Deporte y juventud.
 - 6.2.9. Mejoramiento de las condiciones de vida en la Ciudad de México.
 - 6.3. Protección del Medio Ambiente.
 - 6.3.1. Ordenamiento ecológico.
 - 6.3.2. Recursos naturales.
 - 6.3.3. Impacto ambiental.
 - 6.3.5. Agua.
 - 6.3.6. Aire.
 - 6.3.7. Desechos y residuos sólidos.
 - 6.3.8. Marco legal.
 - 6.3.9. Educación y comunicación.
 - 6.3.10. Aprovechamiento de la ciencia y tecnología.
 - 6.3.11. Participación social.
 - 6.3.12. Cooperación internacional.
- 6.2.5. Población, desarrollo regional y urbano.
- 6.4. Erradicación de la pobreza extrema.
- 7. Sistema Nacional de Planeación Democrática**
- 7.1. Los niveles de planeación.
 - 7.2. Programas de Mediano plazo.
 - 7.3. Congruencia entre el Plan y los Programas.
- Apéndice sobre la evolución esperada de la economía.**

La explicación del cuadro 3.2 consiste en que el capítulo 1 contiene el balance general: los retos y las oportunidades, se pretende precisar los aspectos primordiales sobre los cuales se basará el PND 89-94, son cuatro las principales factores: Avance de la vida política; el contexto internacional; evolución y situación económica y social; y aspectos centrales. Este último punto establece los tres acuerdos nacionales (Acuerdo nacional para la ampliación de nuestra vida democrática, Acuerdo Nacional para la recuperación económica con estabilidad de precios, y Acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida) que implican el desarrollo mismo del plan²³⁰

En el capítulo 2 se mencionan en primera instancia los objetivos nacionales:

- I. La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo;
- II. La ampliación de la vida democrática;
- III. La recuperación económica con estabilidad de precios;
- IV. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.²³¹

En relación a estos objetivos se establece la estructura general de la estrategia del PND 89-94, la cual buscaba la modernización de nacional a través de:

- A. Soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior.
- B. Ampliación de nuestra vida democrática.
 - Preservación del Estado de Derecho.
 - Perfeccionamiento de los procesos políticos.
 - Modernización del ejercicio de la autoridad.
 - Participación y concentración social.
- C. Recuperación económica con estabilidad de precios.
 - Estabilización continua de la economía.

²³⁰ *Ibidem* pp. 3 a 12.

²³¹ *Ibidem* p 16.

Ampliación de la inversión.

Modernización económica.

D. Mejoramiento productivo del nivel de vida.

Creación de empleos productivos y bien remunerados.

Atención de las demandas sociales y prioritarias.

Protección del medio ambiente.

Erradicación de la pobreza extrema.²³²

El capítulo 3 establece los objetivos generales y específicos en materia de soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior:

Preservar y fortalecer la soberanía nacional, mediante la defensa de la integridad territorial, de los mares y plataformas continentales, de los recursos naturales y de la autonomía del país (actuar con firmeza y anticipación, a fin de evitar todo acto externo que pueda convertirse en una amenaza a la seguridad nacional; asegurar la autodeterminación y la inviolabilidad del territorio nacional; apoyar en los foros multilaterales toda iniciativa que tienda a proteger la soberanía del país; entre otros); **apoyar el desarrollo económico, político y social del país, a partir de una mejor inserción de México en el mundo** (negociación responsable de la deuda externa; pugnar con firmeza en todos los foros para que otros países apliquen al nuestro regímenes de comercio similares al que aquí se ha puesto en práctica; incrementar la cooperación y concertación con los países de América Latina, en especial aquellos con los que existe un potencial de complementación propiciar un acercamiento mayor de México con los nuevos polos de crecimiento mundial, en especial con la Cuenca del Pacífico y la Comunidad Europea, entre otros); **proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero** (mejorar la efectividad de las representaciones consulares del país en las tareas de protección de los mexicanos en el extranjero; establecer mecanismos de comunicación e información entre las diversas entidades del Gobierno Federal que participan en acciones en las fronteras, con inclusión de la Secretaría de Relaciones Exteriores; intensificar los esfuerzos en foros multilaterales para codificar, a nivel mundial, los derechos de los trabajadores migratorios; defender los derechos de los trabajadores mexicanos indocumentados que residen en los países vecinos; y promover una mayor participación de los nacionales en la actividad económica internacional); **apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos, como instrumento esencial para que la comunidad de naciones alcance estadios superiores de entendimiento y desarrollo** (aumentar la participación y presencia de México en los foros multilaterales, en especial en aquellos donde las actividades del país puedan contribuir positivamente a la solución de conflictos o a la disminución de las tensiones internacionales; fortalecer las instancias de integración subregional, como el grupo de los Ocho o de Río, y el grupo de los Tres; impulsar la concertación entre países desarrollados y en desarrollo; entre otros); **hacer de la cultura mexicana uno de los principales elementos para reafirmar la**

²³² Ibídem p. 21.

identidad nacional y ampliar la presencia del país en el mundo (realizar una campaña de difusión de la cultura mexicana a nivel mundial, con énfasis especial en Estados Unidos de América, Japón, Centroamérica, Europa y América del Sur; establecer y estrechar contactos con las comunidades de mexicanos residentes en el exterior; y fomentar intercambios culturales, en especial en aquellos lugares donde puedan tener la mayor repercusión); **y promover la imagen de México en el exterior** (mejorar el sistema de información entre las dependencias del Gobierno Federal, en especial de la Secretaría de Relaciones Exteriores y las misiones diplomáticas, así como entre éstas y los medios de comunicación en el exterior; dar respuesta inmediata y con información veraz y críticas a México; adoptar una actitud activa, para crear una imagen que corresponda a nuestra realidad y aspiraciones; entre otros).²³³

El capítulo 4 establece el acuerdo nacional para la ampliación de nuestra vida democrática. Cuatro son las líneas de estrategia:

La preservación del Estado de Derecho y la seguridad nacional. Respetar y hacer respetar las bases jurídicas de la convivencia nacional; y reafirmar el nacionalismo como elemento esencial de nuestro desarrollo autónomo en el marco del Derecho.

El perfeccionamiento de los procesos electorales y la ampliación de la participación política. Avanzar mediante el diálogo abierto en el perfeccionamiento de los procesos y procedimientos electorales; asegurar el respeto irrestricto a la voluntad popular expresada en las elecciones; vigilar la legalidad de los procesos electorales con una mayor y mejor participación de los partidos; informar de los resultados de las elecciones con una mayor oportunidad y transparencia; garantizar la seguridad personal de los participantes en todos los procesos políticos; mantener el acceso de los partidos a los medios de difusión; y respetar y apoyar el derecho a manifestarse públicamente en el marco de las leyes.

La modernización del ejercicio de la autoridad mediante el fortalecimiento de la división de poderes, de la responsabilidad en el desempeño de las funciones públicas y de la autonomía de los ámbitos de gobierno, con la participación social en el diseño y ejecución de las acciones. Promover el fortalecimiento de la división de poderes mediante el respeto, la colaboración y coordinación con los diputados y senadores al Congreso de la Unión y con los integrantes del Poder Judicial; colaborar con el Poder legislativo en aquellos aspectos que él mismo demande para elevar su capacidad de ejercer soberanamente sus atribuciones; avanzar en la aplicación honesta y oportuna de la Ley, colaborando con el Poder Judicial en los campos de su incumbencia, en el marco de la independencia de los poderes; asegurar el cumplimiento estricto de las responsabilidades en el desempeño de los funcionarios públicos; coordinar y concertar acciones con los gobiernos estatales y municipales para el fortalecimiento del Pacto Federal.

El impulso a la concertación con las organizaciones sociales en la conducción del desarrollo. Ensanchar y perfeccionar los cauces para la concertación con las organizaciones de la sociedad; promover el mejoramiento de la democracia en las organizaciones representativas de los grupos sociales; y producir una mayor igualdad de oportunidades, gestionando el bienestar y los intereses de grupos marginados, de mujeres y jóvenes, de niños y ancianos.²³⁴

²³³ Ibídem pp. 26 a 29.

²³⁴ Ibídem pp. 41 a 49.

El capítulo 5 denominado acuerdo nacional para la recuperación económica con estabilidad de precios tiene dos metas principales:

Alcanzar de manera gradual, hacia finales del período de vigencia de este Plan, un crecimiento sostenido de la actividad económica cercano al seis por ciento anual, como condición para proveer empleos seguros y bien remunerados a la población que se incorporará a la fuerza de trabajo y avanzar de manera firme y permanente en la erradicación del desempleo y subempleo; y

Reducir la inflación a niveles compatibles con la estabilidad cambiaria en un marco de equilibrio de la balanza de pagos, para que las fluctuaciones en el mercado de divisas no propicien un resurgimiento inflacionario. Ello implica reducir gradualmente la inflación interna hasta alcanzar un nivel similar al de la inflación internacional, que en la actualidad es cercana al cinco por ciento anual. Los plazos y los avances para la consecución de esta meta serán adaptados conforme a la evolución de las circunstancias en los programas anuales y cuando así lo aconsejen las condiciones económicas, en concertación con los sectores productivos.²³⁵

Para lograr las metas planteadas el PND 89-94 en materia de política económica tenía tres líneas de estrategia:

Estabilización continua de la economía. *Una política de ingresos públicos que permita el financiamiento equilibrado de las actividades del sector público; una política de gasto público que determine el nivel de las erogaciones de acuerdo con la disponibilidad de financiamiento no inflacionario; una política monetaria, financiera y crediticia que propicie un crecimiento de los agregados monetarios compatible con el mantenimiento de la estabilidad de precios, fortalezca el ahorro interno y promueva una intermediación financiera eficiente; una política cambiaria que apoye la estabilidad de precios, con el uso de todos los demás instrumentos de política económica para evitar en lo posible los ajustes cambiarios abruptos, sobre la base de un comportamiento favorable de la economía, particularmente de la balanza de pagos; y una política de concertación que contribuya a mantener, mediante compromisos de los sectores, certidumbre en la evolución de precios y que propicie gradualmente una mayor determinación automática de los mismos, a medida que se consolide la estabilidad necesaria para la operación ordenada de los mercados y se proteja el poder adquisitivo de los salarios.*

Ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva. *El fortalecimiento del ahorro público, dentro del contexto de fianzas públicas compatibles con la estabilización y la atención a las demandas sociales; el aliento del ahorro privado interno, con la creación de condiciones adecuadas para su generación e inversión productiva; y una reducción de la transferencia de recursos al exterior en un monto compatible con la disponibilidad suficiente de recursos para alcanzar las metas de crecimiento económico.*

Modernización económica. *Modernizar el campo para atender las necesidades de los campesinos y apoyar el desarrollo integral de todos los sectores de la economía y de la sociedad; modernizar la pesca en apoyo de la suficiencia alimentaria, del mejoramiento de las condiciones de vida de los pescadores, de la captación de divisas y del desarrollo regional del país; conservar, ampliar y explotar racionalmente los recursos escasos del país, renovables y no renovables, en especial en lo referente al agua, los bosques, los hidrocarburos y la minería; modernizar la infraestructura económica del*

²³⁵ *Ibidem* p. 56.

*país para el desenvolvimiento de las actividades productivas, mediante un más racional inversión pública y una mayor y más ágil concurrencia de los sectores social y privado; enfatizar, dentro de la modernización de la infraestructura, la modernización de las telecomunicaciones, como uno de los requisitos fundamentales para la productividad y competitividad en las condiciones tecnológicas del mundo de hoy; asegurar el abasto de energía que requerirá la recuperación del crecimiento; avanzar hacia una participación más eficiente de México en la economía mundial, con un mejor aprovechamiento de las ventajas relativas del aparato productivo nacional; modernizar el turismo, como una de las fuentes de divisas más importantes y de mayor potencia de desarrollo y como prestador de un servicio atractivo y accesible para los nacionales; promover un flujo de inversión extranjera que apoye los objetivos del país, mediante la aportación de recursos financieros para la inversión en territorio nacional, la creación de empleos, el acceso a mercados externos y la difusión de tecnologías; actualizar las normas de regulación de la actividad productiva para desburocratizar y simplificar trámites, propiciar el abatimiento de costos e incertidumbres, así como una mejor asignación de recursos; y alentar una mayor concurrencia de productores que sirva de acicate a la competitividad y productividad, removiendo obstáculos a la entrada de nuevos participantes en la actividad en los casos que carezcan de una clara justificación económica y social; fortalecer a la empresa pública para que atienda con eficacia las áreas en que su participación es estratégica o prioritaria para el desarrollo, para que sea económica y financieramente sólida, y para que preste servicios y venda productos de buena calidad y a buen precio; y mejorar el diseño y ejecución de políticas conducentes a un rápido desarrollo de la capacidad tecnológica del país.*²³⁶

En el capítulo 6, denominado acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida, se establecen cuatro líneas de acción:

Creación de empleos productivos y protección del nivel de vida de los trabajadores. *Aumentar el empleo y los salarios reales sobre las bases del incremento de la demanda de trabajo que será propiciado por el crecimiento económico, del aumento de la productividad, y de la reducción de la transferencia de recursos al exterior; mejorar y ampliar la educación y fortalecer la capacitación y la productividad para promover el aumento de las remuneraciones reales; consolidar una política tributaria que propicie una mejor distribución del ingreso, alivie la carga relativa sobre los ingresos de trabajo, y contribuya de manera importante al financiamiento de las actividades del estado, las que tendrán como eje fundamental una marcada orientación social; impulsar una política de subsidios más selectiva y transparente, que fortalezca el poder adquisitivo de los grupos más necesitados, eliminando desviaciones que benefician a quien no la necesita; asegurar la vigencia de una política laboral que atienda la satisfacción de los derechos de los trabajadores; y apoyar una participación amplia y decidida del movimiento obrero y de los campesinos en la concertación de la política económica y social junto con los demás sectores productivos y con el gobierno.*

Atención de las demandas prioritarias del bienestar social. *Asignar al gasto social la máxima prioridad en los presupuestos anuales de Egresos de la Federación; concertar con los demás niveles de gobierno la asignación de máxima prioridad al gasto social en sus respectivos presupuestos; atender eficaz y oportunamente, y en un carácter de urgente la demanda de garantía a la seguridad y justicia públicas, mediante el reforzamiento de la vigilancia, la expedita procuración de justicia y el cumplimiento escrupuloso de las legislaciones penal y procesal; asignar prioridades en la atención a las necesidades básicas de la población, de acuerdo con el carácter y urgencia de las*

²³⁶ *Ibidem* pp. 57 a 93.

demandas detectadas en la consulta popular, a saber: Agua potable, vivienda, alimentación, educación, salud y seguridad social, pavimentación, electricidad para uso doméstico y transporte urbano; y mejorar la calidad del medio ambiente en toda la República, con especial énfasis en el combate a la contaminación en los grandes núcleos de población, así como en el uso correcto de los ríos, lagunas y mantos acuíferos.

Protección del Medio Ambiente. Hacer del ordenamiento ecológico de las zonas y regiones del país un instrumento eficaz de protección del medio ambiente; conservar y usar adecuadamente los recursos naturales; sujetar los proyectos de obra y actividades en el desarrollo nacional a criterios estrictos de cuidado ambiental; detener y revertir la contaminación del agua; mejorar la calidad del aire especialmente en las zonas de alta concentración demográfica; atender la limpieza del suelo, con el tratamiento adecuado de los desechos sólidos y el manejo correcto de sustancias peligrosas; adecuar y ampliar el marco legal para impedir acciones que dañan seriamente el medio ambiente; hacer de la educación un medio para elevar la conciencia ecológica de la población, utilizando como complemento a los medios de comunicación en este propósito; utilizar los avances tecnológicos en el mejoramiento del medio ambiente; asegurar la participación de la sociedad en la protección de nuestro medio ambiente; y establecer y mejorar los canales de comunicación y apoyo con otros países para la solución del problema ecológico.

Erradicación de la pobreza extrema. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) es el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales. Criterios generales: Asignar proporciones presupuestales crecientes a la atención del bienestar de los grupos de menores recursos en el campo y las ciudades, en especial en los rubros estrechamente relacionados con el gasto social, para ser ejercidos en el marco del Programa Nacional de Solidaridad; extender a todas las zonas indígenas los programas de desarrollo integral; estos programas ya operan en la Selva Lacandona, en la Sierra Tarahumara y en la región Chinanteca; es propósito de esta estrategia de desarrollo ampliar sus alcances a todas las grandes concentraciones étnicas del país, incluyendo las zonas urbanas; elevar el rendimiento social de los recursos mediante las aportaciones y participación de los grupos beneficiarios, así como el uso de materiales propios de las zonas que se realicen las obras de infraestructura económica y social; diseñar y ejecutar las acciones particulares que se decidan con la participación de los demás niveles de gobierno en la erradicación de la pobreza extrema, mediante la contribución de contrapartidas estatales y municipales a las aportaciones del Gobierno Federales, y la participación de estados y municipios en el diseño y ejecución de las acciones; movilizar a la sociedad en el apoyo a la erradicación de la pobreza extrema, con la colaboración directa de asociaciones profesionales, agrupaciones sindicales y empresariales, con el propósito de que todos participen en la medida de sus posibilidades y campos de acción propios, sumando esfuerzos, aprovechando experiencias, información, opiniones y trabajo directo; impulsar la participación activa de las mujeres en todas las acciones que se emprendan contra la pobreza extrema y, en general, para mejorar las condiciones de vida de la población; se promoverá el reconocimiento al trabajo que ya desempeñan y se fortalecerá su capacidad para integrarse a las actividades productivas, en beneficio propio, de sus familias y comunidades; e inculcar en los jóvenes la conciencia de la solidaridad social y favorecer su participación en la transformación social del país; se formularán proyectos para que, con su participación, puedan ser impulsores activos del cambio.²³⁷

²³⁷ Ibídem pp. 93 a 129.

Por último el capítulo 7, Sistema nacional de planeación democrática, establece un marco general sobre que se entenderá por éste, además realiza un listado de los Programas Nacionales de mediano plazo que se formularán para ese período.²³⁸

3.11. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

El 31 de mayo de 1996 se publica en el DOF el PND 95-00. Conforme a la introducción del PND 95-00 el proceso seguido para su elaboración se apoyó en la consulta popular realizada.

*Para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se llevó a cabo una consulta nacional, popular y democrática, organizada a través de 97 foros que comprendieron 516 eventos, en los que se presentaron más de 12,000 ponencias. Además, se recibieron más de 300,000 aportaciones de la población, en los buzones y centros de recepción instalados en todo el territorio nacional.*²³⁹

La estructura del plan se compone de cinco capítulos y un anexo. En el cuadro 3.3, ubicado en la siguiente página, se ilustra la estructura desglosada del PND 95-00.²⁴⁰

²³⁸ Salud; Modernización educativa, cultural y del deporte; procuración e impartición de justicia del gobierno federal; desarrollo urbano; vivienda; protección del medio ambiente; modernización del abasto; capacitación y productividad; modernización del campo; aprovechamiento del agua; modernización de la pesca; ciencia y modernización tecnológica; modernización industrial y del comercio exterior; modernización de la infraestructura del transporte; modernización del transporte; modernización de las telecomunicaciones; modernización energética; modernización de la minería; modernización del turismo; modernización de la empresa pública; y financiamiento del desarrollo. Ibídem p. 134.

²³⁹ Página Web del Congreso de la Unión <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/pubotras.htm>

²⁴⁰ Idem.

Cuadro 3.3

1. Soberanía

- 1.1 La soberanía al final del siglo xx
 - 1.1.1 Nacionalismo
 - 1.1.2 Los desafíos del presente
 - 1.1.3 Las respuestas de la historia
 - 1.1.4 La defensa de la soberanía al fin del siglo xx
- 1.2 Objetivos
- 1.3 Estrategias y líneas de acción
- 1.3.1 Para garantizar la seguridad nacional de México
- 1.3.2 Para ampliar y fortalecer el papel de México en la dinámica mundial
- 1.3.3 Los nuevos vínculos de la política interior y exterior
- 1.3.4 Una nueva relación de nuestro país con nacionales mexicanos en el exterior

- 1.3.5 Para promover los intereses nacionales en los foros multilaterales

2. Por un Estado de Derecho y un país de leyes

- 2.1 Aspiración por un Estado de Derecho y un país de leyes
 - 2.1.1 Seguridad Pública
 - 2.1.2 Crimen Organizado
 - 2.1.3 Procuración de Justicia
 - 2.1.4 Impartición de Justicia
 - 2.1.5 Inseguridad Jurídica
 - 2.1.6 Derechos Humanos
 - 2.1.7 Justicia para los Indígenas

- 2.1.8 La Reforma Constitucional de 1994

2.2 Objetivos

- 2.3 Estrategias y líneas de acción
 - 2.3.1 Seguridad pública
 - 2.3.2 Lucha contra el crimen organizado
 - 2.3.3 Procuración de justicia
 - 2.3.4 Probidad y rendición de cuentas en el servicio público
 - 2.3.5 Impartición de justicia
 - 2.3.6 Seguridad jurídica en la propiedad de los bienes y en los derechos de los particulares
 - 2.3.7 Derechos humanos
 - 2.3.8 Justicia para los pueblos indígenas

3. Desarrollo democrático

- 3.1 Nuestra histórica aspiración por las libertades y la democracia
- 3.2 Convicción democrática
- 3.3 El compromiso político con la democracia
- 3.4 Diagnóstico
- 3.5 Líneas de estrategia
- 3.6 El sistema de partidos como base de la democracia y los procesos electorales como fuente de legitimidad política
- 3.7 Una Presidencia democrática en un régimen republicano fortalecido
- 3.8 Por un nuevo federalismo
 - 3.8.1 Esencia compensatoria del pacto federal

- 3.8.2 Redistribución de Competencias
- 3.8.3 Descentralización y federalización de funciones
- 3.8.4 Sistema Nacional de Coordinación fiscal
- 3.8.5 Vida municipal
- 3.9 Reforma de gobierno y modernización de la Administración Pública
 - 3.9.1 Promoción de la Descentralización Administrativa
 - 3.9.2 Profesionalización de los Servidores públicos
 - 3.9.3 Sistema de control y rendición de cuentas
 - 3.9.4 Modernización de la Gestión Pública
 - 3.9.5 Simplificación y adecuación del marco normativo
 - 3.9.6 Responsabilidades de servidores públicos
- 3.10 Hacia una más intensa participación social y el fortalecimiento de la representación ciudadana
 - 3.10.1 Organizaciones Sociales
 - 3.10.2 Organizaciones Civiles
 - 3.10.3 Marco legal y fiscal
 - 3.10.4 Línea de Colaboración entre gobierno y organizaciones civiles
 - 3.11 Participación social y cultura política
 - 3.11.1 Participación Social en las Políticas públicas
 - 3.11.2 Consejos consultivos
 - 3.12 Libertad de expresión y de prensa, y el derecho a la información
 - 3.13 Relación entre el Estado y las Iglesias
- 4. Desarrollo social**
 - 4.1 Aspiración por la justicia social
 - 4.2 Diagnóstico
 - 4.3 El desafío demográfico
 - 4.3.1 La población actual y el crecimiento
 - 4.4 Objetivo de la política de desarrollo social
 - 4.5 Estrategias y líneas de acción
 - 4.5.1 Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos
 - 4.5.2 Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población
 - 4.5.3 Promover el desarrollo equilibrado de las regiones
 - 4.5.4 Privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social
 - 4.5.5 Impulsar una política integral de desarrollo social
- 5. Crecimiento económico**
 - 5.1 Objetivos de la política económica
 - 5.2 Antecedentes
 - 5.3 Estrategia general para el crecimiento
 - 5.4 Líneas de estrategia
 - 5.5 El ahorro interno, base primordial del crecimiento
 - 5.5.1 Una reforma fiscal para el ahorro y la inversión privada
 - 5.5.2 Sistema financiero para impulsar el ahorro y la inversión productiva
 - 5.5.3 Ahorro y seguridad social
 - 5.5.4 Ahorro público para el crecimiento
 - 5.5.5. Inversión y ahorro externo

- 5.6 Disciplina fiscal, estabilidad y certidumbre económica y financiera
 - 5.6.1 Finanzas públicas
 - 5.6.2 Política cambiaria
 - 5.6.3 Política monetaria
- 5.7 Uso eficiente de los recursos para el crecimiento
 - 5.7.1 Empleo y productividad
 - 5.7.2 Actualización tecnológica
 - 5.7.3 Desregulación y fomento de competencia interna y externa
 - 5.7.4 Infraestructura e insumos básicos
- 5.8 Política ambiental para un crecimiento sustentable
- 5.9 Políticas sectoriales pertinentes

Anexo. Listado de programas sectoriales

En primera instancia el PND 95-00 estableció cinco objetivos fundamentales:

- I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.*
- II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.*
- III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.*
- IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.*
- V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.²⁴¹*

Además de los objetivos principales del PND 95-00, se señalaba en este primer capítulo los avances en política exterior, tales como la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLCAN, la formación del Grupo de los Tres, integrado por México, Colombia y Venezuela; los acuerdos de libre comercio con Chile, Costa Rica y Bolivia; el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, a la Conferencia Económica del Pacífico Asiático APEC y su participación en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.

En el Segundo Capítulo del PND 95-00 denominado “Por un Estado de derecho y un país de Leyes” se hacía énfasis en 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 su desarrollo.*
- 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 y con otros países, y una amplia revisión del marco legal y las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia.*
- Lograr que los órganos responsables de la procuración de justicia se constituyan en auténticos vigilantes de la legalidad y de la persecución de los delitos.*
- 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.*

²⁴¹ Idem.

- Contar con un régimen en donde todos puedan tener 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 esté 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.
- 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.
- 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.²⁴²

De acuerdo al momento histórico que vivía México al momento de elaborar el PND 95-00 es un hecho que uno de los puntos más importantes era el relativo a la seguridad pública, al respecto se pretende darle credibilidad a las Instituciones que procuran justicia. Se advierte además, que del momento histórico antes señalado, se pretende dar acceso a las instituciones de procuración e impartición de justicia a los grupos indígenas.

Los capítulos tercero y cuarto denominados “Desarrollo Democrático y Desarrollo Social” tienen como objetivos fundamentales, respectivamente, afirmar y desplegar el ejercicio de la democracia a través de las instituciones del Gobierno Federal y los partidos políticos y:

Propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social. Para ello se ampliarán y mejorarán la educación, la salud y la vivienda; se armonizará el ritmo de crecimiento de la población y su distribución geográfica; se promoverá el desarrollo equilibrado de las regiones; se abatirán las desigualdades y se impulsará un amplio proceso para la integración social y productiva de los mexicanos que hasta ahora no han tenido opciones de bienestar.²⁴³

Al hablar de desarrollo, se requiere una mejoría integral, es decir de forma cualitativa y no cuantitativa, ya que el desarrollo alude a mejorar la calidad de

²⁴² Idem.

²⁴³ Idem.

en todos los aspectos posibles. Para lograr este desarrollo el PND 95-00 utilizó las siguientes estrategias:

- i. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos.
- ii. Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población.
- iii. Promover el desarrollo equilibrado de las regiones.
- iv. Privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social.
- v. Construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.²⁴⁴

El último capítulo del PND 95-00 denominado “Crecimiento Económico” señala el siguiente objetivo:

*Promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional, y redunde en favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y la justicia.*²⁴⁵

Al hablar de crecimiento, se habla en términos cuantitativos, es decir el crecimiento requiere, indispensablemente, del aumento en términos objetivos.

Para la consecución de este objetivo se proponían las siguientes estrategias:

- *Hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional, y asignar un papel complementario al ahorro externo.*
- *Establecer condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica.*
- *Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento.*
- *Desplegar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico.*
- *Aplicar políticas sectoriales pertinentes.*²⁴⁶

El PND 95-00 en materia económica menciona la idea de desarrollo sustentable, que en un capítulo posterior será debidamente expuesto, más allá de esta inclusión, no podemos señalar que estas estrategias rigieron durante el período de vigencia del PND 95-00, debido a la crisis económica que sufrió el país.

²⁴⁴ Idem.

²⁴⁵ Idem.

²⁴⁶ Idem.

El análisis de la Planeación en México, como se señaló en un principio, en muchos casos resultaron ser intentos por planear ciertas actividades, sin embargo cuando se institucionaliza la planeación en México y se inserta en nuestra Constitución, esta actividad se posiciona como una actividad sumamente importante en la conformación de la política que habrá de seguir el gobierno mexicano en los períodos presidenciales. El ejercicio efectuado en el siglo XX en materia de planeación en nuestro país, a pesar de ser en algunos momentos difuso, e incluso tendiente a la confusión, expresa la necesidad de organizar adecuadamente a la Administración Pública Federal mediante la toma de decisiones, que permitan anticipar acciones de gobierno.

Capítulo Cuarto. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

4.1. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Para el análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND 01-06), es conveniente estudiar las generalidades del Plan Nacional de Desarrollo (PND). De conformidad con lo expuesto en los capítulos anteriores el resultado del proceso de planeación desemboca en el PND, tal y como lo menciona el artículo 26 Constitucional²⁴⁷, a este artículo se agrega el artículo 21 de la Ley de planeación:

Artículo 21 El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo. El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática. La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo citado establece los siguientes elementos:

- Limita la categoría del Plan al PND,
- Determina los objetivos nacionales, así como los recursos asignados a éstos,
- Fija los mecanismos adecuados para su ejecución,
- Determina la política general, sectorial y social, y
- Tendrá diversas vertientes, denominadas programas.

²⁴⁷ "Artículo 26. ... Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal." Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. op. cit. p. 27.

A estos lineamientos generales, y de conformidad con el artículo 21 de la Ley de Planeación, Rafael Martínez Morales agrega las siguientes características del PND:

- a) Temporal. Es cuasi quinquenal; deberá elaborarse en los primeros seis meses del sexenio presidencial y cesará su vigencia al concluir el período constitucional en que se haya aprobado. Se trata de una previsión de mediano plazo.
- b) Obligatorio. Su elaboración, aplicación, control y evaluación no es discrecional, sino que tiene que efectuarse por la administración pública federal.
- c) Publicable. Debe ser dado a conocer por medio del DOF y de los órganos de difusión locales.
- d) Evaluable. Deberá existir un procedimiento que permita verificar su aplicación y que califique sus resultados.
- e) Rectificable. Durante su vigencia (de cinco y medio a seis años), podrán corregirse los objetivos, las políticas y las metas de acuerdo con circunstancias supervenientes a su inicial aplicación.
- f) Susceptible de observaciones parlamentarias. El plan, sus adecuaciones y resultados deben informarse al congreso de la unión, el que hará los comentarios que juzgue pertinente. Lo anterior no tiene consecuencias jurídicas.²⁴⁸

4.1.1. Procedimiento de elaboración

En el procedimiento de elaboración del PND se distinguen dos momentos, en primera instancia la participación social en la planeación y posteriormente la conformación del PND.

Con relación al primer momento el artículo 20 de la ley de Planeación señala:

²⁴⁸ Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo 3° y 4° Cursos op. cit. p. 211.

“Artículo 20.- En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.”

El artículo 20 de la ley de Planeación enuncia el fundamento legal de la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración del PND. Las acciones emprendidas en cada uno de los Planes analizados en el capítulo anterior han sido diversas, entre las que se destacan los foros de consulta, las propuestas y los documentos aportados por diversos sectores sociales.

En relación al PND 01-06 se tiene como primer punto en su elaboración, la convocatoria bajo el nombre de “Convocatoria a participar en el Proceso de Consulta Ciudadana. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006” que fue realizada por el Ejecutivo Federal y difundida durante mes y medio en los principales medios de comunicación. Los principales mecanismos utilizados en esta convocatoria fueron los siguientes:²⁴⁹

1. **Internet** (www.presidencia.gob.mx). El sistema de participación a través de Internet arrojó principalmente la participación de mexicanos que no se encontraban en territorio nacional, sin excluir a aquellos que hicieron uso

²⁴⁹ Convocatoria a participar en el Proceso de Consulta Ciudadana. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

de este medio de comunicación. El número de propuestas recibidas de conformidad con el PND 01-06 fue de 43 230.²⁵⁰

2. **Correo directo.** Este mecanismo consistía en el Programa “Mande” el cual funcionó mediante la distribución de cuestionarios durante los meses de febrero a abril del 2001, en éstos últimos se podían hacer propuestas en relación a un listado de 110 temas nacionales, agrupados en tres apartados: Desarrollo social y humano, crecimiento con calidad y orden y respeto. La infraestructura en este programa contó con 21 000 buzones postales correspondientes al Servicio Postal Mexicano. El número de propuestas recibidas fue de 153 367.²⁵¹

3. **Reuniones de Opinión Ciudadana.** Al respecto se diferencian tres formas principales como son: Foros de ponencia, reuniones de validación y sesiones de planeación, cuyos objetivos primordiales fueron obtener información de organismos representativos y contribuir en la delimitación de los objetivos del PND 01-06.²⁵²

En segunda instancia se debe determinar el proceso de elaboración del PND. Una vez integrada la participación de la ciudadanía en general deberán integrarse las participaciones de otros sectores público y privado.

4.1.2. Concertación e inducción

Es importante precisar qué se habrá de entender por los conceptos de concertación e inducción. En primera instancia el término concertación significa

²⁵⁰ Idem.

²⁵¹ Idem.

²⁵² Idem.

concordar, convenir entre sí una cosa con otra.²⁵³ Por lo que se refiere al término inducción habrá de entenderse como hacer, por diversos medios, que alguien realice determinada acción.²⁵⁴

Concertación de acuerdo con el maestro Rafael I. Martínez Morales consiste en:

“Es el término usado en los últimos años por la administración pública federal mexicana para calificar a los convenios que celebra con particulares sobre diversas cuestiones, especialmente económicas, fiscales, electorales y de fomento.”²⁵⁵

Por otro lado, la inducción es la actividad que mediante medidas de fomento, regulación jurídica, restrictivas, de orientación o de prohibición, va a permitir encaminar la actividad económica de los sectores social y privado a los objetivos y prioridades del plan y de los programas.²⁵⁶

En la Ley de Planeación se faculta al ejecutivo federal por medio de su titular o a través de sus dependencias a efectuar la concertación con los sectores sociales o particulares en su caso.²⁵⁷

En el artículo 38 del mismo ordenamiento refiere el objeto de la concertación, señalando además que vincula únicamente a las partes que celebren los contratos o convenios, debiendo señalar éstos las consecuencias y sanciones por concepto de incumplimiento.

²⁵³ Diccionario Enciclopédico Larousse 2003. 9ª. edición. Editorial Larousse. México 2003. p 273.

²⁵⁴ *Ibidem* p. 558.

²⁵⁵ Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo. Segunda edición. Volumen 3. Editorial Oxford University Press México. 2002. p 34.

²⁵⁶ *Ibidem*. p. 186.

²⁵⁷ Ley de Planeación. CAPITULO VI. Concertación e inducción. Artículo 37. El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

Los contratos y convenios surgidos de la concertación, deberán considerarse de Derecho Público y por lo tanto las controversias que se susciten por su interpretación y cumplimiento serán resueltas por los Tribunales Federales, así lo establece en su artículo 39 del mismo ordenamiento antes citado.

Como se mencionó en capítulos anteriores, la planeación indicativa utiliza mecanismos para inducir el cumplimiento de los planes por los particulares, sin que implique un cumplimiento permanente, el cual sí se encuentra condicionado a ciertos mecanismos. Por lo tanto, aquellos sectores de la sociedad que no son contemplados de primera instancia en el PND o los programas inherentes, la administración pública llevará a cabo acciones para inducir la aplicación de instrumentos de política económica, social y ambiental, los cuales en todo momento estarán acorde con los objetivos y prioridades del Plan y los programas inherentes.

Todos los convenios antes mencionados deberán ser publicados en el DOF.

4.1.3. Autoridades en materia de Planeación

Al hablar de las autoridades involucradas en el PND primeramente se debe señalar el artículo 26 de la Constitución federal y en específico el artículo 4 de la Ley de Planeación que dispone:

Artículo 4

Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.²⁵⁸

Atendiendo al artículo antes señalado, así como a la forma de gobierno de México, el poder ejecutivo se ejerce a través de su titular, junto con la Administración Pública Centralizada y la Paraestatal de conformidad con los

²⁵⁸ *Ibidem.* p. 4.

artículos 89 y 90 constitucionales²⁵⁹. Dentro de la Administración Pública Centralizada se encuentran perfectamente determinadas las funciones mediante sectores.

Para efectos del PND existe una Secretaría que efectúa el proceso de formación e integración del plan, es decir la coordinación total depende de ella. Recordemos que en el momento que entró en vigor la Ley de Planeación existía la Secretaría de Programación y Presupuesto, sin embargo, atendiendo a la conformación actual de la Administración Pública Federal Centralizada y a las reformas a la Ley citada, las funciones que venía desempeñando esta Secretaría fueron mayormente asimiladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Con base en el párrafo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene las siguientes atribuciones:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Artículo 31

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

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

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

Ley de Planeación

Artículo 14

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá las siguientes atribuciones:

²⁵⁹ Artículo 89 Constitucional. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes... Artículo 90 Constitucional. La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las secretarías de estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación. Las leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo federal, o entre estas y las secretarías de estado y departamentos administrativos. Página Web del Congreso de la Unión <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>.

- I.-Coordinar las actividades de Planeación Nacional del Desarrollo;*
- II.-Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y de los gobiernos de los Estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados;*
- III.-Proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; así como consultar a los grupos sociales y los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República;*
- IV.-Cuidar que el plan y los programas que se generen en el sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido;*
- V.-Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen las dependencias de la Administración Pública Federal;*
- VI.-Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales; y*
- VII.-Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el plan y los programas respectivos.*

Además del artículo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realiza las siguientes funciones:

Ley de Planeación

Artículo 15

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde:

- I.-Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia;*
- II.-Proyectar y calcular los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del Crédito Público, para la ejecución del Plan y los programas;*
- III.-Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario.*
- IV.-Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas; y*
- V.-Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.*

El resto de las dependencias de la administración Pública Federal tienen las siguientes atribuciones:

Ley de Planeación

Artículo 16

A las dependencias de la administración pública federal les corresponde:

- I.- Intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de sus facultades;*
- II.-Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República;*
- III.-Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas interesados;*
- IV.-Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República;*
- V.-Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes;*
- VI.-Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los el estados;*
- VII.-Vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional a que se refiere el Artículo 17, fracción II; y*
- VIII.-Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos.*

Por lo que toca a la Administración Pública Descentralizada les corresponde:

Ley de Planeación

Artículo 17

Las entidades paraestatales deberán:

- I.- Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan con relación a sus funciones y objeto observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de éstos;*
- II.- Cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales respectivas;*
- III.-Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales;*
- IV.-Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados, a través de la dependencia coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale esta última;*
- V.-Asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo; y*
- VI.-Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.*

En el artículo 19 de la Ley de Planeación hace referencia a la posibilidad de crear Comisiones Intersecretariales para la atención de asuntos en los que intervengan varias Secretarías u otras Entidades de la Administración Pública Descentralizada, asimismo el artículo 21 de la LOAPF faculta al presidente de la República a constituir comisiones intersecretariales.

Por último cabe hacer mención, que aunque es un documento creado estrictamente por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo tiene la posibilidad de:

- Emitir las observaciones cuando el Titular del poder Ejecutivo remite el PND para su examen y revisión (artículo 5 de la Ley de Planeación).
- Recibir durante el mes de marzo de cada año, a través de la Comisión Permanente, un informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas inherentes (artículo 6 de la Ley de Planeación).
- Ser informado, por el Titular del Ejecutivo en el mismo momento en que se hace respecto del estado que guarda la administración pública del país (septiembre de cada año), de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales (artículos 69 constitucional y 6 de la Ley de Planeación).
- Ser informado, por cada uno de los Secretarios de Estado en el mismo momento en que se hace respecto al estado que guardan sus respectivos ramos, del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados por el Plan Nacional de Desarrollo en razón de su competencia (artículos 93 constitucional y 8 de la Ley de Planeación).

4.1.4. Participación de sectores público y privado

La participación del sector público incluye a toda la Administración Pública Federal, sea Centralizada o Descentralizada. El grado de participación de cada una de estas unidades va en relación a su materia, sin embargo es importante señalar que la determinación de funciones en la elaboración del PND se mencionará más adelante.

Entre los entes públicos que intervienen en la elaboración del PND se encuentran las Entidades Federativas, que para efectos de la Ley de Planeación se ha determinado como coordinación.

La Ley de Planeación en su artículo 33 faculta al Ejecutivo Federal a convenir con las Entidades Federativas acciones que permitan coordinar su participación y consecución del PND. Asimismo en su artículo 34 señala claramente los supuestos a convenir:

Artículo 34

Para los efectos del artículo anterior, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas:

I.-Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;

II.-Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;

III.-Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción;

IV.-La elaboración de los programas regionales a que se refiere la fracción III del Artículo 14 de este ordenamiento; y

V.-La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

Para este efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propondrá los procedimientos conforme a los cuales se convendrá la ejecución de estas acciones, tomando en consideración los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector, conforme a sus atribuciones.

La participación de las Entidades Federativas es trascendente en la elaboración y consecución del PND, a partir de ésta se crea un PND más enfocado a la realidad del país.

De acuerdo al esquema que se propuso para el análisis de los PND anteriores al 2001-2006, se realiza la misma sistemática, con la finalidad de que los datos vertidos sean homogéneos y permitan efectuar posteriormente un comparativo. En la siguiente página se encuentra el Cuadro 4.1.²⁶⁰

²⁶⁰ Página Web de la Presidencia. <http://pnd.presidencia.gob.mx/>.

Cuadro 4.1

1. INTRODUCCIÓN	4.11. Los cambios en la estructura del Poder Ejecutivo Federal
2. LA ELABORACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	4.11.1. Creación de las comisiones
2.1. El Sistema Nacional de Planeación Participativa	4.11.2. Adecuaciones a las secretarías de Estado
2.2. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	4.11.3. Reorganización de la Oficina de la Presidencia de la República
2.3. El proceso de participación ciudadana para la elaboración del Plan	4.11.4. Creación del Instituto Nacional de las Mujeres
3. MÉXICO: HACIA UN DESPEGUE ACELERADO	4.12. La revolución educativa
3.1. Las transiciones del México contemporáneo	5. ÁREA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO
3.2. La transición demográfica	5.1. Introducción
3.3. La transición social	5.2. Antecedentes
3.4. La transición económica	5.3. Objetivos rectores y estrategias
3.5. La transición política	5.3.1. Niveles de educación y bienestar
3.6. Las transiciones y el Plan Nacional de Desarrollo	5.3.2. Equidad e igualdad
4. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL, 2000-2006	5.3.3. Capacidad e iniciativa
4.1. La visión del México al que aspiramos	5.3.4. Cohesión y capital social
4.2. La misión del Poder Ejecutivo Federal	5.3.5. Desarrollo en armonía con la naturaleza
4.3. Los principios que sustentan el Ejecutivo Federal	5.3.6. Respuesta gubernamental y confianza en las instituciones
4.4. Las políticas del Poder Ejecutivo Federal	6. ÁREA DE CRECIMIENTO CON CALIDAD
4.5. La política social	6.1. Introducción
4.6. La política económica	6.2. Antecedentes
4.7. La política interior	6.3. Objetivos rectores y estrategias
4.8. La política exterior	6.3.1. Solidez macroeconómica
4.9. Un buen gobierno	6.3.2. Competitividad
4.10. Unas finanzas públicas sanas	6.3.3. Desarrollo incluyente

6.3.4. Desarrollo económico regional equilibrado

6.3.5. Desarrollo sustentable

7. ÁREA DE ORDEN Y RESPETO

7.1. Introducción

7.2. Antecedentes

7.3. Objetivos rectores y estrategias

7.3.1. Independencia y soberanía

7.3.2. Seguridad Nacional

7.3.3. Gobernabilidad democrática

7.3.4. Relaciones entre los poderes de la Unión y un auténtico federalismo

7.3.5. Población y protección civil

7.3.6. Combate a la corrupción, transparencia y desarrollo administrativo

7.3.7. Seguridad pública

7.3.8. Procuración de justicia

8. COMPROMISOS CON MÉXICO

ANEXO: RELACIÓN DE TEMAS PARA LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS SECTORIALES, REGIONALES, INSTITUCIONALES Y ESPECIALES

Cabe hacer la aclaración que para el caso del PND 2001-2006 ya se efectuó el análisis correspondiente al proceso de elaboración y participación de la ciudadanía.

El PND 2001-2006 se publicó en el DOF el día 30 de Mayo de 2001. De la estructura del PND 2001-2006 se observa lo siguiente:

- Si bien el PND 2001-2006 se integra por 8 puntos, los primeros dos puntos ya han sido abordados (1. INTRODUCCIÓN y 2. LA ELABORACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO).
- Los puntos 3. MÉXICO: HACIA UN DESPEGUE ACELERADO y 4. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL, 2000-2006 representan la justificación al proyecto de gobierno de la actual administración, en ellos no se plasman los objetivos rectores, ni las estrategias propuestas, sino más bien el panorama general sobre el cual efectuará su operación la Administración Pública.
- De este último punto, el relativo al Poder Ejecutivo Federal 2002-2006, se desprende la creación de comisiones, en las cuales se engloba los tres grandes aspectos de la operación del PND 2001-2006:
 1. ÁREA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO
 2. ÁREA DE CRECIMIENTO CON CALIDAD
 3. ÁREA DE ORDEN Y RESPETO

A partir de esta estructura el PND 2001-2006 pretende:

- *Incrementar el impacto de las políticas públicas estableciendo mecanismos de coordinación de acciones y trabajo interentidades en temas prioritarios para el desarrollo de la nación.*
- *Promover la consistencia entre las políticas y los programas de las distintas dependencias, a fin de que las acciones de las entidades de la Administración Pública Federal sean sinérgicas y se eviten duplicidades.*

- Definir las prioridades, visiones, metas y estrategias de las secretarías y organismos de cada Comisión. La mejor forma de concentrar esfuerzos es saber con exactitud cuál es el resultado que debemos alcanzar, cuáles los instrumentos y cuál el tiempo para lograrlo.
- Establecer procesos de evaluación de las acciones de gobierno que ajusten su labor a las necesidades de la sociedad.
- Diseñar nuevas formas de atención a las necesidades sociales integrando capacidades, recursos y experiencias de cada entidad.²⁶¹

Tomando como base la estructura en tres grandes áreas y para efectos del análisis del PND 2001-2006, se tomarán los rubros correspondientes a compromisos, objetivos rectores y estrategias:

Área de Desarrollo Social y Humano

Compromisos

Incrementar la calidad de vida de los mexicanos mediante estrategias que aseguren la satisfacción de sus necesidades básicas, reduzcan las desigualdades extremas y las inequidades de género y de todo tipo, y desarrollen su capacidad e iniciativa.
Promover la unidad y solidaridad de los mexicanos, al aumentar y reforzar el capital y la cohesión sociales e inculcar el respeto y cuidado del medio ambiente.
Asegurar la capacidad de respuesta del gobierno y desarrollar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

Objetivo rector 1: Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos. Estrategias

- a]. Proporcionar una educación de calidad, adecuada a las necesidades de todos los mexicanos.*
- b]. Formular, implantar y coordinar una nueva política de desarrollo social y humano para la prosperidad,*
- c]. Diseñar y aplicar programas para disminuir la pobreza y eliminar los factores que provocan su transmisión generacional, que amplíen el acceso a la infraestructura básica y brinden a los miembros más desprotegidos de la sociedad oportunidades para tener acceso al desarrollo y la prosperidad.*
- d]. Elevar los niveles de salud, garantizando el acceso a los servicios integrales de salud con calidad y trato digno, fortaleciendo el tejido social al reducir las desigualdades y asegurando protección económica a las familias.*
- e]. Contribuir al desarrollo integral de las familias mexicanas mediante el otorgamiento de prestaciones y servicios de seguridad social.*
- f]. Desarrollar una cultura que promueva el trabajo como medio para la plena realización de las personas y para elevar su nivel de vida y el de sus familias.*
- g]. Promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda y de desarrollo urbano y apoyar su ejecución con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y de la sociedad civil, buscando consolidar el mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor de desarrollo.*
- h]. Capacitar y organizar a la población rural para promover su integración al desarrollo productivo del país, y propiciar que sus derechos de propiedad de la tierra se traduzcan en un mejor nivel de vida.*

²⁶¹ Idem.

- ij. Impulsar la integración productiva de los sujetos agrarios para crear nuevas y mejores posibilidades de ingreso y bienestar acordes con las potencialidades regionales.*
- jj. Promover que las actividades científicas y tecnológicas se orienten en mayor medida a atender las necesidades básicas de la sociedad.*

Objetivo rector 2: Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades. Estrategias

- a]. Avanzar hacia la equidad en la educación.*
- b]. Crear las condiciones para eliminar la discriminación y la violencia hacia las mujeres.*
- c]. Incorporar integralmente a los jóvenes al desarrollo del país, por medio de una política nacional de juventud que permita promover las oportunidades de este grupo.*
- d]. Dar protección y promover el desarrollo pleno de niños y adolescentes.*
- e]. Desarrollar políticas incluyentes para la atención a los ciudadanos de edad avanzada.*
- f]. Promover y fortalecer el desarrollo de las personas con discapacidad para equiparar y facilitar su integración plena en todos los ámbitos de la vida nacional.*
- g]. Propiciar la participación directa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional y combatir los rezagos y las causas estructurales de su marginación con pleno respeto a sus usos y costumbres.*

Objetivo rector 3: Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva. Estrategias

- a]. Ofrecer a los jóvenes y adultos que no tuvieron o no culminaron la educación básica, la posibilidad de capacitación y educación para la vida y el trabajo que les permita aprovechar las oportunidades de desarrollo.*
- b]. Diversificar y flexibilizar las ofertas de la educación media superior y superior a fin de lograr una mayor adecuación de los aprendizajes respecto de las necesidades individuales y los requerimientos laborales.*
- c]. Fortalecer la investigación científica y la innovación tecnológica para apoyar el desarrollo de los recursos humanos de alta calificación.*
- d]. Incrementar la apropiación de conocimientos facilitando el acceso a las nuevas tecnologías, en particular en el área de la agroindustria.*
- e]. Apoyar la creación de empresas sociales en las cuales participen grupos de escasos recursos en áreas rurales y urbanas.*
- f]. Fomentar en la población el creciente conocimiento de las culturas y estilos de vida existentes en las diferentes regiones de México y en otros países.*

Objetivo rector 4: Fortalecer la cohesión y el capital sociales. Estrategias

- a]. Fortalecer los ámbitos familiares para que sean el motor de la convivencia y la solidaridad social.*
- b]. Aprovechar la acción educativa cotidiana a fin de impulsar una nueva ciudadanía.*
- c]. Fomentar la participación de las organizaciones sociales y civiles en el desarrollo de las políticas públicas.*
- d]. Promover y desarrollar una política general de fortalecimiento e integración de las personas y las familias más vulnerables, mediante el desarrollo integral e incluyente, con la participación de la sociedad civil.*
- e]. Impulsar la vocación social de la cultura abriendo cauces a la participación organizada y diversa de la sociedad; promover la vinculación entre los sectores de*

educación y cultura, fortalecer y ampliar la infraestructura y la oferta cultural en todo el país.

fj. Establecer un modelo nacional de desarrollo de la cultura física y del deporte que promueva entre la población el acceso masivo a la práctica sistemática de actividades físicas, recreativas y deportivas, y a su participación organizada en ellas.

gj. Promover la modernización sindical, garantizando el respeto a la autonomía y la democracia sindicales.

Objetivo rector 5: Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza. Estrategias

a]. Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil.

b]. Crear una cultura ecológica que considere el cuidado del entorno y del medio ambiente en la toma de decisiones en todos los niveles y sectores.

c]. Fortalecer la investigación científica y tecnológica que nos permita comprender mejor los procesos ecológicos.

d]. Propiciar condiciones socioculturales que permitan contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para comprender los efectos de la acción transformadora del hombre en el medio natural. Crear nuevas formas de relación con el ambiente y fomentar procesos productivos y de consumo sustentables.

e]. Alcanzar la protección y conservación de los ecosistemas más representativos del país y su diversidad biológica, especialmente de aquellas especies sujetas a alguna categoría de protección.

fj. Detener y revertir la contaminación de agua, aire y suelos.

gj. Detener y revertir los procesos de erosión e incrementar la reforestación.

Objetivo rector 6: Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones. Estrategias

a]. Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.

b]. Fortalecer la comunicación entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, garantizando el derecho a la información.

c]. Construir la confianza y credibilidad de la ciudadanía en las acciones gubernamentales; para ello se propone crear y coordinar un sistema de información que permita evaluar y dar seguimiento a esas acciones.

d]. Disminuir los riesgos de deserción escolar mediante sistemas de becas diseñados para proteger a los estudiantes provenientes de familias con apremios económicos.

e]. Promover sistemas de seguro para proteger financieramente a las familias ante eventuales gastos extraordinarios en salud.

fj. Ordenar y regularizar la propiedad rural, otorgando seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra a los agentes y sujetos del sector rural, dando vigencia al Estado de Derecho en México.

gj. Disminuir la incertidumbre y fomentar la convivencia armónica de quienes habitan el campo mexicano, para lo cual se procurará justicia agraria rápida y expedita, privilegiando la conciliación de intereses en la solución de conflictos.

h]. Promover sistemas eficaces para apoyar a los individuos que pierden su empleo.²⁶²

²⁶² Idem.

Por lo que respecta a estos seis objetivos rectores, versan principalmente sobre Educación, Salud, Seguridad Social, Empleo y Medio Ambiente, es decir tienen como finalidad el bienestar social y el desarrollo, entendiendo por este último un crecimiento integral en todos y cada uno de los aspectos antes señalados.

Más adelante se analizará un caso específico en materia de Salud, con la finalidad de demostrar el grado de eficacia de la planeación que se lleva a cabo en México.

Área de Crecimiento con Calidad

Compromisos

Crecimiento para crear los empleos que demandarán los millones de jóvenes que se incorporarán al mercado de trabajo los próximos años.

Crecimiento que permita abatir la pobreza y abrir espacios a los emprendedores.

Crecimiento con estabilidad que permita planear sin sobresaltos, invertir con menores riesgos y tomar decisiones con mayor certidumbre.

Crecimiento con baja inflación que contribuya a la recuperación de los salarios reales, la reducción de las tasas de interés y la expansión del crédito.

Crecimiento que dé oportunidades a todos y en el que la disponibilidad de instrumentos para participar en la economía no sea privilegio de unos cuantos.

Crecimiento para promover la democratización de los mercados. Una fuerte expansión de la ciudadanía económica y el incremento de oportunidades para participar en la economía formal.

Crecimiento para conservar y acrecentar el capital natural de nuestra nación.

Crecimiento para que las empresas públicas del Estado fortalezcan y no limiten la competitividad de las empresas mexicanas.

Crecimiento para promover un desarrollo regional equilibrado, mejorando la infraestructura y estimulando la generación de empleos en las comunidades más rezagadas del país.

Objetivo rector 1: conducir responsablemente la marcha económica del país. Estrategias

a]. Coordinar la política fiscal con la política monetaria.

b]. Promover una nueva hacienda pública.

c]. Promover esquemas de regulación y supervisión eficaces en el sistema financiero.

d]. Impulsar una banca comercial sólida y eficiente.

e]. Fortalecer a los intermediarios no bancarios y construir una cultura del seguro en México.

f]. Crear la banca social.

g]. Reactivar la banca de desarrollo.

h]. Impulsar la eficiencia en el mercado de valores.

i]. Promover la productividad del sector público.

jj]. Desarrollar nuevos instrumentos para el control de riesgos y la promoción de la estabilidad.

Objetivo rector 2: Elevar y extender la competitividad del país. Estrategias

- a]. Promover el desarrollo y la competitividad sectorial.*
- b]. Crear infraestructura y servicios públicos de calidad.*
- c]. Formación de recursos humanos y una nueva cultura empresarial.*
- d]. Impulsar una nueva cultura laboral y una reforma del marco laboral que amplíe las oportunidades de desarrollo de los trabajadores.*
- e]. Promover una inserción ventajosa del país en el entorno internacional y en la nueva economía.*
- f]. Promover el uso y aprovechamiento de la tecnología y de la información.*
- g]. Consolidar e impulsar el marco institucional y la mejora regulatoria que simplifique la carga administrativa de las empresas.*
- h]. Promover mayores flujos de inversión extranjera directa.*
- i]. Fortalecer el mercado interno.*
- jj]. Instrumentar una política integral de desarrollo empresarial.*

Objetivo rector 3: Asegurar el desarrollo incluyente. Estrategias

- a]. Apoyar a los microempresarios y a los trabajadores por su cuenta para que logren una vinculación productiva con el mercado, mediante la asesoría y la capacitación.*
- b]. Establecer un sistema sólido de instituciones financieras que potencie la capacidad productiva de la población emprendedora de bajos ingresos, fortalezca la cultura del ahorro y permita a estos grupos su incorporación a la vida productiva del país.*
- c]. Promover el desarrollo rural y el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las familias de este sector mediante el apoyo a la inversión, la integración de cadenas productivas, el desarrollo de nuevas capacidades y la transferencia de tecnología.*
- d]. Ampliar las oportunidades para la creación y desarrollo de proyectos productivos que beneficien directamente a los grupos vulnerables de las comunidades indígenas.*
- e]. Ampliar la infraestructura básica para la transmisión digital con el fin de ampliar su cobertura a localidades rurales o urbanas de alta marginación.*

Objetivo rector 4: Promover el desarrollo económico regional equilibrado. Estrategias

- a]. Fortalecer las economías regionales, en especial las más rezagadas.*
- b]. Apoyar el respeto a los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de cada localidad.*
- c]. Garantizar la sustentabilidad ecológica del desarrollo económico en todas las regiones del país.*
- d]. Apoyar el desarrollo turístico municipal, estatal y regional.*
- e]. Crear núcleos de desarrollo sustentable que desalienten la migración regional.*
- f]. Proyectar y coordinar, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional.*
- g]. Desarrollar las Fronteras Norte y Sur del país en concordancia con su potencial económico y con sus especificidades naturales y sociales.*

Objetivo rector 5: Crear condiciones para un desarrollo sustentable. Estrategias

- a]. Promover el uso sustentable de los recursos naturales, especialmente la eficiencia en el uso del agua y la energía.*
- b]. Promover una gestión ambiental integral y descentralizada.*

c]. Fortalecer la investigación científica y la innovación tecnológica para apoyar tanto el desarrollo sustentable del país como la adopción de procesos productivos y tecnologías limpias.

d]. Promover procesos de educación, capacitación, comunicación y fortalecimiento de la participación ciudadana relativos a la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

e]. Mejorar el desempeño ambiental de la Administración Pública Federal.

f]. Continuar en el diseño y la implementación de la estrategia nacional para el desarrollo sustentable.

g]. Avanzar en la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero.²⁶³

Estos 5 objetivos rectores versan sobre la regulación de la materia económica, sistema financiero, mercado de valores, política monetaria, comercio interior y exterior, entre otras. Esta área prevé los instrumentos para propiciar, en términos del PND 2001-2006 un desarrollo a nivel macroeconómico del país, con efecto directo a la población.

Sin embargo, cabe mencionar que el favorecer o hablar de niveles macroeconómicos no significa que repercutan a nivel micro y en consecuencia que generen un beneficio social real.

No se omite señalar que en alguno de estos objetivos, en concreto en el 4 y 5 se habla de desarrollo sustentable, tema que será abordado más adelante.

Área de Orden y Respeto

Compromisos

Fortalecer la soberanía y velar por el interés y seguridad nacionales, mediante una estrategia que integre conocimiento, eficacia, experiencia y capacidad de coordinación entre las entidades públicas de la Administración Pública Federal.

Garantizar y preservar el orden e interés públicos, la justicia, la protección de la población y el respeto a los derechos y libertades ciudadanas, en el marco de una nueva gobernabilidad democrática, una nueva arquitectura de gobiernos federal, estatales y municipales que resulte en un auténtico federalismo, una Administración Pública Federal honesta y eficaz, como fundamentos del desarrollo con seguridad, paz y tranquilidad de México.

Objetivo rector 1: Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales. Estrategias

a]. Preservar la soberanía de nuestro territorio.

²⁶³ Idem.

- b]. Desarrollar en forma armónica y equilibrada la capacidad de respuesta de las Fuerzas Armadas, fortaleciendo su participación, coordinación operativa y proceso de modernización de conformidad con las prioridades de seguridad nacional.*
- c]. Mejorar los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional en el marco de la seguridad pública, para garantizar las condiciones de seguridad que la sociedad demanda.*
- d]. Modernizar las estructuras y procedimientos educativos, logísticos y administrativos del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada en un marco de calidad, eficiencia, oportunidad, equidad, transparencia y respeto a los derechos humanos.*
- e]. Impulsar el desarrollo marítimo nacional.*
- f]. Ampliar, profundizar e institucionalizar las relaciones exteriores de México, defendiendo y promoviendo los objetivos e intereses nacionales.*
- g]. Hacer valer las decisiones soberanas de México en materia de flujos y movimientos migratorios y brindar y exigir trato digno a nuestros connacionales que viajan o residen en el extranjero.*

Objetivo rector 2: Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional. Estrategias

- a]. Concebir la seguridad nacional desde una visión amplia destinada a prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, la vigencia del orden jurídico, el bienestar y la integridad física de la población y que pongan en riesgo la permanencia de las instituciones o vulneren la integridad del territorio.*
- b]. Desarrollar una doctrina que guíe la identificación, valoración y evaluación de aquellos factores que puedan poner en riesgo la seguridad nacional y que brinde una protección efectiva frente a riesgos y amenazas a los intereses vitales de México.*
- c]. Elaborar una agenda de riesgos para promover prácticas de prevención en las acciones gubernamentales, mediante un análisis sistematizado de los riesgos que amenazan la seguridad nacional.*
- d]. Diseñar un marco jurídico e institucional que respete las garantías constitucionales de los ciudadanos, asegurando la coordinación entre las dependencias del Poder Ejecutivo Federal y la congruencia en el funcionamiento de los tres órdenes de gobierno.*
- e]. Anticipar y prever con oportunidad y eficacia los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho, mediante la operación de un sistema de investigación, información y análisis que, apegado a derecho en su actuación, contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.*

Objetivo rector 3: Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de una nueva gobernabilidad democrática. Estrategias

- a]. Transformar el ejercicio del poder público de manera que se alcancen las condiciones propias para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática.*
- b]. Impulsar la reforma del Estado de manera que las instituciones que lo conforman representen y sirvan eficazmente a los valores políticos, las aspiraciones históricas, los fines y los intereses vitales del pueblo mexicano.*
- c]. Contribuir al fortalecimiento del sistema de partidos y propiciar desde el Ejecutivo el diálogo productivo con y entre partidos políticos, en su calidad de entidades de interés público que articulan demandas políticas y sociales.*
- d]. Transformar las instancias del Poder Ejecutivo Federal vinculadas a las tareas de política interior, de manera que contribuyan a dar soporte a la gobernabilidad democrática en el marco de una vida institucional.*

- e]. Difundir la cultura democrática para dar soporte a las instituciones con una actitud de las personas que inyecte vitalidad a la convivencia política.*
- f]. Promover condiciones que alienten y favorezcan una participación ciudadana intensa, responsable, comprometida, informada y crítica en torno a asuntos de interés público que dé lugar a un gobierno de y para los ciudadanos.*
- g]. Promover la vigencia del derecho a la libertad de expresión.*
- h]. Desarrollar una política de comunicación social del Ejecutivo Federal que informando mejor a la ciudadanía fortalezca la legitimidad de las instituciones.*
- i]. Ampliar el acceso de los ciudadanos a la información de fuentes oficiales impulsando diversas vías de difusión y proponiendo normas que hagan obligatorio el respeto a este derecho.*
- j]. Garantizar el pleno ejercicio de la libertad de creencias y de culto que la Constitución mexicana reconoce a toda persona, así como favorecer una mejor relación con las instituciones religiosas.*

Objetivo rector 4: Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo. Estrategias

- a]. Promover una relación equilibrada entre los poderes de la Unión.*
- b]. Contribuir, en lo que corresponda al Ejecutivo Federal, a potenciar la aportación de los poderes de la Unión al interés público.*
- c]. Procurar la construcción de una interacción fructífera del Ejecutivo Federal con los poderes Legislativo y Judicial de la Unión en beneficio del interés público, en un esquema de responsabilidad compartida.*
- d]. Impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios.*
- e]. Fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública.*
- f]. Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas.*
- g]. Impulsar el federalismo en materia económica.*
- h]. Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.*

Objetivo rector 5: Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial. Estrategias

- a]. Armonizar el crecimiento poblacional y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable para contribuir a mejorar la calidad de vida de los mexicanos.*
- b]. Registrar y acreditar la identidad de todas las personas residentes en el país y de los mexicanos que radican en el extranjero.*
- c]. Transitar de un sistema de protección civil reactivo a uno preventivo con la corresponsabilidad y participación de los tres órdenes de gobierno, población y sectores social y privado.*

Objetivo rector 6: Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la Administración Pública Federal. Estrategias

- a]. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.*
- b]. Controlar y detectar prácticas de corrupción.*

- c]. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.*
- d]. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.*
- e]. Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.*

Objetivo rector 7: Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana. Estrategias

- a]. Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana.*
- b]. Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública.*
- c]. Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.*
- d]. Reestructurar integralmente el sistema penitenciario.*
- e]. Promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas.*

Objetivo rector 8: Garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos. Estrategias

- a]. Actualizar la institución del Ministerio Público de la Federación a fin de lograr una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.*
- b]. Combatir los delitos del ámbito federal, en especial el tráfico ilícito de drogas y los relativos a la delincuencia organizada.*
- c]. Depurar, desarrollar y dignificar a los responsables de la procuración de justicia.*
- d]. Incrementar la confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia federal.²⁶⁴*

Estos últimos ocho objetivos rectores establecen aspectos de tipo estructural de la Administración Pública Federal, que permiten el desarrollo de las dos primeras áreas, por lo tanto las tres áreas involucradas tienen una interdependencia y relación directa.

Además se hace énfasis en la necesidad de garantizar e implementar los mecanismos adecuados que favorezcan una adecuada procuración de justicia y seguridad pública. Este punto se ha venido reiterando en los PND, lo cual significa que a la fecha no se ha logrado dar credibilidad, ni mucho menos instrumentar un adecuado sistema de procuración de justicia y seguridad pública.

²⁶⁴ Idem.

Por último el Anexo denominado Relación de Temas para la elaboración de programas Sectoriales, Regionales, Institucionales y Especiales, será abordado en el siguiente inciso.

4.1.5. Programas representativos

El PND es el documento rector sobre el cual se fijan los objetivos del Gobierno Federal, el cual requiere para su ejecución, programas específicos los cuales invariablemente deberán ser congruentes con el PND. De conformidad con el artículo 22 de la Ley de Planeación los programas pueden ser Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales.

Cabe hacer mención que en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se señala en el Anexo: Relación de Temas para la elaboración de programas Sectoriales, Regionales, Institucionales y Especiales lo siguiente:

Basados en el Plan Nacional de Desarrollo se elaborarán una serie de programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales, que cubrirán de manera detallada en el plan de acción del Ejecutivo federal, los siguientes temas de prioridad nacional:

- * Educación
- * Energía
- * Comercio interior y exterior
- * Desarrollo en las regiones Sur-Sureste, Centro país, Centro-Occidente, Noreste, Noroeste, así como los programas Puebla-Panamá, Frontera Norte y Frontera Sur.
- * Desarrollo urbano
- * Financiamiento para el desarrollo
- * Infraestructura
- * Ciencia y tecnología
- * Medio ambiente y recursos naturales
- * Modernización del gobierno
- * Producción y abasto de alimentos
- * Desarrollo empresarial
- * Turismo
- * Prevención y atención de desastres naturales
- * Procuración e impartición de justicia
- * Salud
- * Soberanía
- * Seguridad nacional
- * Seguridad pública
- * Seguridad social
- * Comunicaciones
- * Trabajo y empleo
- * Vivienda

- * *Federalismo*
- * *Combate a la corrupción*
- * *Desarrollo social*
- * *Cultura*
- * *Deporte*
- * *Protección civil*
- * *Población*
- * *Cultura política y participación ciudadana*
- * *Así como programas para sectores específicos de la población (mujeres, indígenas, personas con discapacidad, entre otros).*²⁶⁵

Los Programas Sectoriales se encuentran regulados en el artículo 23 de la Ley de Planeación:

Artículo 23

Los programas sectoriales se sujetarán a las provisiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

Desde un punto de vista lógico y atendiendo a la interpretación del artículo anterior, existirán tantos Programas Sectoriales como existan Secretarías. Estos programas serán sometidos a la consideración y aprobación del Titular del Ejecutivo a través de la Secretaría correspondiente, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.²⁶⁶

²⁶⁵ Página Web de la Presidencia. <http://pnd.presidencia.gob.mx/>. Algunos de los programas que se han publicado para el PND 2001-2006 son los siguientes: Programa Nacional de Población, Programa Nacional de Educación, Programa Nacional de Desarrollo Social, Programa Nacional de Salud, Programa Nacional de Política Laboral, Programa Nacional de Cultura, Programa Nacional de Activación Física, Programa Nacional Forestal, Programa Nacional de Turismo, Programa Nacional Hidráulico, Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, Programa Nacional de Medio Ambiente y recursos Naturales, Programa Nacional para el Control de Drogas, Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo, Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no discriminación contra las Mujeres, Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, Programa Nacional de Desarrollo Minero, Programa de Comercio Exterior y Promoción de la Inversión, Programa Sectorial de Vivienda, Programa Sectorial Agrario, Programa Sectorial de Agricultura, Programa Sectorial de Ganadería, Programa Sectorial de Desarrollo Rural, Programa Sectorial de Pesca y Alimentación, Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes, Programa Sectorial de Energía, Programa Especial para el Fomento de la Cultura Política Democrática, Programa Especial de Prevención y Mitigación del Riesgo de Desastres, Programa Especial de Ciencia y Tecnología, Programa Interinstitucional de Atención a Menores Migrantes y Fronterizos de conformidad con los Informes anuales de Ejecución 2001, 2002 y 2003.

²⁶⁶ En el caso del CONACYT es un organismo público descentralizado no sectorizado, cuyo objeto consiste en ser una entidad especializada para articular las políticas públicas de la investigación científica y tecnológica, la innovación, el

Los Programas Institucionales se encuentran regulados en el artículo 24 de la Ley de Planeación:

Artículo 24

Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.

Como la señala el artículo anterior, se elaboran por entidades de la Administración Pública Descentralizada, con apego al PND y a su Programa Sectorial correspondiente, de conformidad con la cabeza en la cual se encuentra sectorizada. Este tipo de programas serán sometidos a la consideración del titular de la Secretaría de que se trate, a través del Órgano de Gobierno y Administración de la Entidad de que se trate, en caso de que no se encuentre agrupada en algún sector, la aprobación la otorgará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los Programas Regionales se encuentran regulados en el artículo 25 de la Ley de Planeación:

Artículo 25

Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

Como su nombre lo indica, la naturaleza de este tipo de programas involucra un Región territorial, por lo cual pueden estar involucradas varias Entidades Federativas dependiendo del objetivo que se pretenda cumplir.

desarrollo y la modernización tecnológica del país de conformidad con la LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA. Asimismo de conformidad con la LEY DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA el Programa de Ciencia y Tecnología será considerado un programa especial. Página Web del Congreso de la Unión <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>. No omito señalar que en el DOF del 14 de abril de 2003 se publicó el Acuerdo por el que se sectorizan las Entidades Paraestatales que conforman el Sistema de Centros Públicos CONACYT en el sector coordinado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, mismo que señala al CONACYT como el organismo encargado de el régimen especial de coordinación, del agrupamiento sectorial de las Entidades Paraestatales que conforman el Sistema de centros Públicos CONACYT.

Los Programas Especiales se encuentran regulados en el artículo 26 de la Ley de Planeación:

Artículo 26

Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Este tipo de programas surgen en función del desarrollo integral del país, es decir un objetivo en particular en el cual tengan que intervenir dos o más coordinadoras de sector. No se omite señalar que estos programas al igual que los Regionales serán sometidos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

Algunas de las consideraciones generales para todos los programas son:

- Deberán ser congruentes entre sí
- Regirán, durante el período establecido en ellos
- Servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales de las dependencias y entidades
- Especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.
- Publicarse en el Diario Oficial de la Federación.
- Serán sujetos a revisión y en su caso, se efectuarán las adecuaciones necesarias.
- Serán obligatorios para la Administración Pública Federal.

4.2. Alcances y Limitaciones del Plan Nacional de Desarrollo

El PND tiene un determinado alcance y, en consecuencia, limitaciones. Estos dos elementos del PND se fijan en la Ley. En primera instancia el Plan y los programas inherentes son obligatorios para la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias, incluyendo a la Administración

Pública Federal Descentralizada, por lo tanto tomaran como base para su actuación los objetivos fijados en el PND.

Es evidente que toda actuación de la Administración Pública Federal debe tener como fundamento los objetivos del PND, por lo cual el PND es vinculatorio únicamente para la Administración Pública Federal.

Para el caso de los grupos sociales y privados será concertado o inducido, de acuerdo con los convenios o las acciones que para este concepto despliegue el Gobierno Federal.

Para las Entidades Federativas, se celebran convenios y se determina como coordinación.

Al ser el PND vinculatorio con la Administración Pública Federal, existe en la Ley de Planeación un Capítulo respectivo de las Responsabilidades. Este capítulo se encuentra compuesto por tres artículos que van del 42 al 44 en ellos se establece:

- Imposición de las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación.
- Suspensión o remoción de su cargo al funcionario responsable.
- Existencia de independencia de las responsabilidades de orden civil, penal u oficial que se puedan derivar de los mismos hechos.
- Existencia, en los convenios que suscriba la Administración Pública Federal, de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven. Las controversias que surjan respecto a éstos, las conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del Artículo 105 constitucional.

4.3. Comparativo entre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y Planes anteriores

Una vez expuesto en PND 2001-2006 y retomando lo expuesto en el Capítulo Tercero, podemos efectuar el análisis comparativo, en el cual deberán de someterse a estudio de estos puntos esenciales: Estructura, participación e innovaciones. En la siguiente página se presenta el Cuadro 4.2 con los datos antes referidos.

ESTRUCTURA			
CUADRO 4.2			
PND 1983-1988	PND 1989-1994	PND 1995-2000	PND 2001-2006
Introducción y tres Partes.	Siete Títulos con sus respectivos subtítulos y un apéndice.	Cinco títulos con sus respectivos subtítulos y un anexo.	Ocho Títulos con sus respectivos subtítulos y un anexo.
Conformado por 10 incisos con sus respectivos subincisos.	Esquemáticamente crea tres acuerdos nacionales por materias.	Los dos primeros incisos son una justificación al contexto histórico del momento. Los otros tres incisos engloban las áreas principales del PND	Esquemáticamente crea tres áreas principales.
La tercera parte se encuentra mal ubicada toda vez que establece el proceso de participación de la sociedad, debiendo aparecer éste en un principio.	El título respectivo al Sistema Nacional de planeación se encuentra mal ubicado, ya que esta al final del PND, debiendo estar en la primera parte.	Se destaca que entre sus títulos no posee uno específico que hable del sistema Nacional de Planeación o de la participación ciudadana.	Incorpora el fundamento del Sistema Nacional de Planeación y de la participación ciudadana al principio del PND

PARTICIPACIÓN			
CUADRO 4.3			
PND 1983-1988	PND 1989-1994	PND 1995-2000	PND 2001-2006
Durante el proceso de campaña se llevó a cabo un proceso de consulta popular. Surge el Plan Básico de Gobierno 1982-1988 aprobado en la XI Asamblea Nacional Ordinaria del Partido Revolucionario Institucional.	Consulta popular fundamentado en el diagnóstico realizado por el Consejo Nacional de Concertación Económica	Consulta nacional, popular y democrática, organizada a través de 97 foros que comprendieron 516 eventos.	Convocatoria a participar en el Proceso de Consulta Ciudadana. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
Foros Nacionales de Consulta Popular. El resultado de los Foros de Consulta fue la contribución de más de diez mil documentos y ponencias.		Se presentaron más de 12,000 ponencias, además se recibieron más de 300,000 aportaciones de la población, en los buzones y centros de recepción instalados en todo el territorio nacional	a) Internet (www.presidencia.gob.mx) 43 230 propuestas recibidas. b) Correo directo. Programa Mande 153 3671 propuestas recibidas. c) Reuniones de Opinión Ciudadana. Foros de ponencia, reuniones de validación y sesiones de planeación.

INNOVACIONES			
CUADRO 4.4			
PND 1983-1988	PND 1989-1994	PND 1995-2000	PND 2001-2006
<p>Al ser el primer PND su punto de comparación es el Plan Global de Desarrollo, al respecto debemos de recordar que constituye el primer plan para un sexenio completo, no así su antecesor; La creación y conformación de éste, implica la principal innovación en materia administrativa en nuestro país, constituye el inicio de un ejercicio planeador sistemático.</p>	<p>Trata de aglutinar en tres grandes líneas de acción a los distintos sectores de la Administración pública, a través de sus tres Acuerdos. Incluyó en el PND el Programa Nacional de solidaridad el cual fue la bandera en materia de ayuda social que enarbó el gobierno en turno.</p>	<p>De conformidad con el momento histórico de su creación, este PND le da una marcada importancia al apartado relativo al Estado de Derecho y a la Democracia. Se habla de la Profesionalización de los Servidores públicos y del Desarrollo Sustentable.</p>	<p>En primera instancia, incorpora demasiada demagogia y discurso político, justifica la presencia de un nuevo partido político en el poder. Estos puntos no deben ser vertidos en un PND. Retoma la idea del PND 1989-1994 de agrupar los diversos sectores por áreas, creando comisiones específicas en cada una. No identifica claramente los rangos de actuación y competencia de cada uno de los sectores de la Administración Pública.</p>

Se destaca que el PND en cada uno de los períodos presidenciales atendía inevitablemente al contexto político, económico y social, con lo cual cada uno de presidentes en turno le imprime su sello característico, así como los compromisos o intereses previamente pactados en las campañas electorales.

4.4. Eficacia de la Planeación en México

La planeación desarrollada en México en el transcurso de 90 años posee contrastes muy marcados. Uno de los más significativos, y desde el punto de vista del sustentante, es el relativo a la eficacia.

Sin embargo para hablar de eficacia, es imprescindible determinar que se habrá de entender por tal palabra. Eficacia es la capacidad de producir un buen efecto o el efecto deseado.²⁶⁷

Antes de continuar, es conveniente diferenciarlo del término eficiencia, éste último corresponde a la capacidad para cumplir o realizar bien una función.²⁶⁸

Quiero aclarar, que aun cuando en la presente investigación se habrá de aplicar el concepto de eficacia en el ámbito administrativo, es importante señalar que jurídicamente, se habrá de entender por eficacia como aquel hecho en que la conducta real de los seres humanos corresponde al orden jurídico, es decir la eficacia es la correcta correspondencia entre la conducta real y la norma.²⁶⁹

Chester Barnard, desde un punto de vista administrativo, estableció que la eficiencia es la satisfacción de los objetivos individuales, mientras que la eficacia es el logro de un propósito común en el sistema cooperativo.²⁷⁰

²⁶⁷ Diccionario Enciclopédico Larousse 2003. op. cit. p 369.

²⁶⁸ Idem.

²⁶⁹ Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo IX. Editorial Bibliográfica. Argentina. 1969. p. 715

²⁷⁰ Duncan, W, Jack. Las ideas y la práctica de la administración. Oxford University Press. México. 2000. p. 82.

Derivado de los párrafos anteriores, se puede realizar bien una función sin que ello implique que se obtenga el efecto deseado, por lo que se requiere que una actividad, particularmente la planeación, se realice de manera eficiente y con un alto grado de eficacia.

Desde un punto de vista puramente administrativo, el concepto de eficacia puede agruparse en tres enfoques:

- Uno centrado en los objetivos, denominado “modelo de los objetivos”
- Otro basado en el concepto de sistema, “modelo de sistemas”, y
- Un tercero que parte del concepto de proceso, denominado “modelo de proceso”²⁷¹

Respecto al primero de los enfoques, éste consiste en que una empresa u organización es eficaz si y en la medida en que consigue los objetivos para la cual ha sido creada o que se ha fijado para un determinado período.²⁷²

En consecuencia desde el modelo de los objetivos, la eficacia se define en términos del grado de consecución del objetivo, cuanto mayor es el grado de consecución de los objetivos mayor es su eficacia.

El modelo de sistemas determina que la eficacia de una organización es un concepto multidimensional, ya que la organización es considerada como un sistema, y la eficacia de ésta se determina mediante el grado de funcionamiento óptimo del sistema.²⁷³

²⁷¹Veciana i Verges Joseph Ma. La eficacia de las organizaciones. Management Today en español. México. Octubre 31 de 1983. p. 8.

²⁷² Idem.

²⁷³ Ibídem. 9.

Para este enfoque la eficacia de una organización se define por el grado de funcionamiento y en consecuencia la capacidad y habilidad para la solución de problemas y no meramente la realización de un objetivo.

El modelo de proceso, considera que la eficacia consiste en comprender los principales procesos que la condicionan, en función de tres conceptos:

- La noción de optimización de objetivos.
- Una perspectiva de sistema.
- Un énfasis en el comportamiento humano en la organización.²⁷⁴

El modelo de proceso, integra los conceptos principales de los modelos anteriores, agregando uno tercero, correspondiente al comportamiento humano, ya que para este modelo la eficacia se determina no sólo en función de la consecución de objetivos o del sistema mismo, sino a través de del comportamiento de sus miembros, que en última instancia son los principales actores de cualquier organización.

No se omite señalar que para la administración, un concepto operativo de la eficacia consiste en la capacidad de adaptarse a los cambios del entorno.²⁷⁵

Como se expuso en el capítulo anterior, los inicios de la planeación fueron inciertos, hay que recordar que hubo una Ley de Planeación vigente durante 52 años sin que fuese operante, es más, a lo largo de ese período se desarrolló la planeación y la ley continuó desactualizada y sin aplicación alguna.

Existieron diversos intentos muy alejados del esquema necesario para establecer un sistema de planeación. Un elemento que desgraciadamente es parte del accionar del gobierno mexicano es la falta de continuidad, aún cuando

²⁷⁴ *Ibidem* 11.

²⁷⁵ *Ibidem* 16.

existen previsiones en el PND a mayor plazo, lo cual repercute en la eficacia de las acciones de gobierno.

La ineficacia de la planeación en México, en sus inicios, puede explicarse en función de la falta de experiencia, ya que incluso en el ámbito internacional no existía una forma clara de realizar esta actividad. Las experiencias en la URSS, Alemania, China, Francia, Japón, Estados Unidos y otros países han logrado que durante el siglo pasado se haya depurado esta actividad estatal. Sin embargo es importante mencionar que en muchos de los casos antes mencionados se logró por períodos que la planeación fuera eficaz y no sólo lograra los objetivos iniciales, sino que rebasase éstos, todos ellos basados en la continuidad.

Si bien desde el punto de vista práctico la planeación estatal es indispensable, la planeación efectuada en nuestro país nunca ha tenido la importancia necesaria y en consecuencia a la fecha no es eficaz.

Respecto de la eficacia del PND 2001-2006 tomando como referencia los informes anuales, se hacen las siguientes consideraciones:

- Son documentos con cifras y estadísticas, producto de indicadores generales y censos, los cuales toman como referencia en la mayoría de los casos, números que se encuentran por debajo de los logros del PND, con la finalidad de esquematizar un incremento o mejoría.
- Existen estrategias u objetivos que a la fecha, no se han cumplido o únicamente se han llevado en forma parcial.
- Si bien es cierto que el PND es obligatorio para las dependencias y las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, los logros que se plasman en ellos, en muchos de los casos, no se ven reflejados en el desarrollo de la población en general.

Pueden ilustrarse los puntos anteriores, con el caso específico del Seguro Popular. Partiendo de lo general, en el PND 01-06 en el *Área de Desarrollo Social y Humano*, en específico el *Objetivo rector 1 Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos en la estrategia d)* contempla:

“Elevar los niveles de salud, garantizando el acceso a los servicios integrales de salud con calidad y trato digno, fortaleciendo el tejido social al reducir las desigualdades y asegurando protección económica a las familias”.²⁷⁶

Asimismo el *Objetivo rector 6 Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones en su estrategia e]* contempla:

“Promover sistemas de seguro para proteger financieramente a las familias ante eventuales gastos extraordinarios en salud”.²⁷⁷

El Programa Nacional de Salud publicado en el DOF el 21 de septiembre de 2001 en el punto III: Qué camino vamos a seguir, pretende cumplir la estrategia 5. Brindar protección financiera en materia de salud a toda la población a través de:

“La consolidación de la protección básica de todos los mexicanos y la creación de un seguro de salud popular universal, equitativo y que garantice calidad en los servicios cubiertos.

La ampliación de la afiliación al seguro social.

El reordenamiento y la regulación de los seguros privados como medida complementaria de las dos anteriores”.²⁷⁸

Por último nos dice que la Línea de acción 5.1. Consolidar la protección básica y promover un seguro de salud popular prevé:

“Extender paulatinamente la cobertura del seguro popular para garantizar que en 2006 esté cubierta con este esquema toda la población que no cuente con capacidad económica para adquirir un seguro médico privado y no esté afiliada a alguna institución de seguridad social. Para cumplir con esta meta se requerirá de un esfuerzo adicional de los estados y municipios, que deberán seguir extendiendo la oferta de servicios en el marco de la federalización del sistema de salud.

²⁷⁶ Página Web de la Presidencia. <http://pnd.presidencia.gob.mx/>.

²⁷⁷ Idem.

²⁷⁸ Página Web de la Secretaría de Salud <http://www.salud.gob.mx/>.

Esta forma de aseguramiento permitirá reducir los gastos catastróficos en salud. Se estima que en 2006 los gastos de este tipo se habrán reducido en 75 por ciento, sobre todo en los hogares no asegurados de bajos ingresos. Al reducir significativamente los pagos de bolsillo y sustituirlos gradualmente por prepagos de salud, las familias podrían liberar recursos para atender otras necesidades básicas”²⁷⁹.

Para efectos del presente ejemplo, únicamente me referiré al punto correspondiente a la afiliación al Seguro Popular de toda la población que no cuente con protección médica.

Derivado de lo anterior, en el cuadro 4.5, se vierten los informes de ejecución del PND 01-06, en el rubro correspondiente a la afiliación al Seguro Popular.

²⁷⁹ Idem.

**Informes de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006
(afiliación al Seguro Popular)**

Cuadro 4.5

2001	2002	2003	2004
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se formaron grupos de trabajo con los estados de Aguascalientes, Campeche, Colima, Jalisco y Tabasco para la etapa piloto del proyecto. ▪ Se transfirieron recursos a los cinco estados que participarán en la etapa inicial del programa con el fin de adquirir infraestructura para iniciar el proceso de afiliación (equipo de cómputo para integrar la base de datos de los afiliados). ▪ Se inició el proceso de contratación de empresas en los estados participantes para la elaboración de la credencial con fotografía que identificará a los afiliados al Seguro Popular de Salud. ▪ Se comenzó con la capacitación e inducción a los prestadores de servicios médicos que participarán en el programa del seguro. ▪ Se realizaron reuniones de promoción y concientización del seguro popular en los municipios que participarán en la primera etapa del Seguro Popular de Salud. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se da énfasis al proceso de reclutamiento de la población. ▪ El porcentaje de familias incorporadas es del 77.4% con respecto a la meta de más de 204 mil familias, previstas para este año. ▪ El número de familias incorporadas paso de 1,555 a 158,033 entre los meses de abril a octubre. En los estados piloto la afiliación alcanza cerca del 15% del total de la población en las áreas objetivo. ▪ Los Estados de Colima, Jalisco, Tabasco y Campeche fueron los que iniciaron las acciones de promoción y afiliación de familias, seguidos de los estados de Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas. ▪ Con un promedio de 8,300 familias afiliadas por estado, con un máximo de 36 mil en Sinaloa y un mínimo de 300 en Morelos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A finales de 2003, el Seguro Popular tenía una cobertura de 24 entidades federativas: Aguascalientes, Baja California Sur, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. ▪ Al cierre de 2003 el total de familias incorporadas al Seguro Popular de Salud fue de 622 819. Esta cifra representa más del doble del número existente al inicio de este programa. ▪ De acuerdo con las cifras del Censo 2000, un total de 11.8 millones de familias se encontraban sin seguridad social. Con la afiliación del Seguro Popular, 5.4 por ciento de dichas familias cuenta ahora con protección social. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Al término de 2004, el SPS tenía una cobertura de 29 entidades federativas y 947 municipios, cinco y 615 más, respectivamente que en 2003. ▪ El número de familias afiliadas al Sistema en 2004, es ya de 1.6 millones. De acuerdo con cifras del Censo 2000, en ese año, 11.8 millones de familias se encontraban sin seguridad social. Con la afiliación al Seguro Popular, 13.3 por ciento de dichas familias cuenta ahora con protección social en salud.

Haciendo un análisis de los datos correspondientes al Seguro Popular, tomando como base los informes de ejecución, no se ha cumplido aún con las metas fijadas en el Programa Nacional de Salud, debiendo recordar que los programas son los medios a través de los cuales se aterrizan los objetivos rectores

Resulta aventurado que se logre el total de la afiliación de la población que no tiene protección en salud, (véase cuadro 4.5. 11.8 millones de familias. Censo 2000), toda vez que a menos de un año de que termine la vigencia del PND 01-06 y tomando en consideración la información de la Comisión de Protección Social en Salud, unidad de la Secretaría de Salud encargada del Seguro Popular, a mediados del 2005 se habían afiliado al Seguro Popular 2'071,512 familias, correspondiente a menos del 20% del total.²⁸⁰

Derivado de lo anterior la eficacia de la planeación en México no es óptima, por lo cual requiere un replanteamiento, a través del cual se pueda cumplir con los objetivos, lo cual repercuta en el desarrollo de la población.

4.5. Futuro del Sistema Nacional de Planeación

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene el mandato para establecer el sistema nacional de planeación democrática y cuyo producto será el PND.

Actualmente no se requiere de una reforma constitucional en materia de planeación, ya que si atendemos a que la Constitución es el marco general sobre el cual se basa la actividad estatal, lo único que se requiere es una mejor regulación, es decir una leyes reglamentarias acordes.

²⁸⁰ Anexo Comparativo del número de familias afiliadas entre el primer semestre de 2004 y el primer semestre de 2005. Comisión Nacional de Protección Social en Salud. Secretaría de Salud. 2005.

Caso contrario al anterior, la Ley de Planeación requiere una reforma que no sólo actualice los aspectos normativos fijados en ella, sino que además integre nuevos elementos necesarios para regular la actividad estatal.

La planeación, hoy más que nunca, requiere expertos en la materia, gente que conozca los antecedentes de la planeación y que aplique los modelos económicos actuales.

Se requiere que la planeación sea replanteada en los siguientes aspectos:

- **Efectuar una reforma**. La Ley de Planeación dispone la participación de los sectores sociales e indígenas, sin embargo, en función de lograr la eficacia de la planeación, se requeriría determinar cuál será el porcentaje de participación y el peso específico de los sectores sociales e indígenas.

Considero que el porcentaje de participación de la población en general, a través de los sectores sociales e indígenas, en la elaboración del PND, deberá disponerse en función de los siguientes criterios:

- Satisfacer las necesidades básicas de estos sectores en los rubros correspondientes a salud, educación, vivienda, nutrición, empleo, saneamiento y protección ambiental.
- Reducir la desocupación, la pobreza y las disparidades regionales a nivel nacional.
- Evitar el deterioro de las condiciones de vida, de los sectores tradicionalmente marginados de los resultados del progreso social y económico.

Asimismo, el peso específico de las propuestas enviadas por los sectores sociales e indígenas para la elaboración del PND nunca podrá ser menor a un 30%, es decir de un 100% del contenido del PND, un 30% por lo menos deberá

incluir aquéllos aspectos que versen sobre los criterios antes mencionados y que hallan sido enviados por las participaciones de la población.

Para la determinación del porcentaje interno entre los sectores sociales e indígenas y con la finalidad de promover criterios de equidad, deberá tomarse como base de participación una tabla inversa de participación en la vida económica y social, es decir aquellos grupos que históricamente han sido marginados de la participación económica y social, serán tomados en consideración primeramente, sin que ello determine un detrimento a otro sector, este proceso habrá de efectuarse paulatinamente con la finalidad de instrumentar una política real de participación incluyente de todos los sectores de la población.

Con base en lo anterior a través de una participación real de los sectores sociales e indígenas en el PND, se tendría un documento más apegado a la realidad social y no a indicadores macroeconómicos.

Un aspecto importante es la falta de Reglamento de la Ley de Planeación. Al respecto se debe recordar que el Reglamento es:

“Un conjunto de reglas, normas, principios o pautas que rigen un actividad...emitido por el poder ejecutivo que crea situaciones jurídicas generales.”²⁸¹

Si se emite el Reglamento de la Ley de Planeación, tal y como lo establece Rafael Martínez Morales, no sólo se complementarían la ley, sino además

²⁸¹ Se crea por el titular del ejecutivo, firmado por el secretario de estado correspondiente, publicado en el DOF, su procedimiento de creación es al interior de la Administración Pública y jerárquicamente esta por debajo de la ley de la cual emana. Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. op. cit. p. 217 y 218.

crearía situaciones jurídicas generales las cuales en ocasiones no son susceptibles de regular en función de la dinámica social.²⁸²

No se omite señalar, que el artículo cuarto transitorio de la Ley de Planeación publicado el 5 de enero de 1983 en el DOF, así como el artículo tercero transitorio de la Ley de Planeación publicado el 23 de mayo de 2002 en el DOF, prevén la expedición del Reglamento de la Ley de Planeación, sin embargo en ambos casos no se señala término para su expedición, motivo por el cual a la fecha no se ha emitido dicho Reglamento.

Diario Oficial de la Federación

Ley de Planeación

TRANSITORIOS 5 DE ENERO DE 1983

Artículo Cuarto

En tanto se expiden las disposiciones reglamentarias de esta Ley, continuarán aplicándose las que sobre materia se hubieren expedido con anterioridad, en todo lo que no se opongan a este Ordenamiento.

TRANSITORIOS DE LA REFORMA 23 DE MAYO DE 2002

Artículo Tercero

Hasta en tanto no se emitan las disposiciones reglamentarias correspondientes, se seguirán aplicando las vigentes a la fecha de entrada del presente Decreto en cuanto no se le contrapongan.

- **Tener un carácter eminentemente social.** La planeación debe tener como objetivo principal el bienestar de la sociedad, aún cuando la Ley de Planeación en su artículo 2 lo dispone así, la realidad dista mucho del precepto normativo antes referido. Los objetivos económicos deberán estar en función de los beneficios a la población, no sólo buscando mejorar indicadores macroeconómicos, los cuales en muchas ocasiones no impactan de manera benéfica a la población.
- **Crear una Comisión Intersecretarial de Planeación.** En la actualidad y tomando como base la apertura en el ámbito internacional de la economía, no es posible visualizar un PND que sea vigente y actual durante un período de

²⁸² Ibídem p. 219.

cinco años y medio, por lo tanto se requiere crear una Comisión intersecretarial de Planeación.

¿Por que una Comisión Intersecretarial?²⁸³ En primera instancia, jurídicamente, una Comisión Intersecretarial es un órgano intermedio de la administración pública federal centralizada que por disposición exclusiva del titular del poder ejecutivo federal deberá concertar las actividades de dos o más secretarías de Estado, con el fin de corresponsabilizarlos en la elaboración de estudios o planes concretos de acción política, administrativa, económica cultural o política.²⁸⁴

La LOAPF en su artículo 21 y la Ley de Planeación en su artículo 19 disponen la posibilidad de que el titular del ejecutivo cree estas comisiones, éstas podrán tener un carácter temporal o permanente, pudiendo integrarse por entidades paraestatales y particulares.

Al crear esta comisión no se pretende generar un “Elefante Blanco”, que únicamente engrose la burocracia, toda vez que ésta estaría encabezada por los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Gobernación y de la Secretaría de la Función Pública, desempeñando los cargos de Presidente, Vicepresidente y Secretario Técnico, respectivamente.²⁸⁵

La Comisión estaría en continua coordinación con las demás secretarías, atendiendo a sus ámbitos de competencia, los titulares de las secretarías tendrían el carácter de invitados temporales. Cabe mencionar que en el caso de

²⁸³ Comisión. Del latín *commitere*, encargar, encomendar a otro el desempeño o ejecución de un servicio o cosa. Diccionario de derecho usual. Guillermo Cabanellas. Ediciones Acayú. Tomo I. Argentina Buenos Aires 1953. p. 425.

²⁸⁴ Diccionario Jurídico Mexicano. A-CH. Editorial Porrúa Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1998. p. 534.

²⁸⁵ Fundamento para la incorporación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Comisión Intersecretarial de planeación artículo 31 fracción I de la LOAPF y artículos 14 y 15 de la Ley de Planeación, de la Secretaría de la Función Pública artículo 37 fracción VI de la LOAPF y artículo 16 de la Ley de Planeación, y de la Secretaría de Gobernación artículo 27 fracción XVII de la LOAPF y artículo 16 de la Ley de Planeación.

la Secretaría de Desarrollo Social su titular tendría el carácter de invitado permanente, es decir con voz, pero sin voto.

Su funcionamiento no requeriría de recursos financieros o humanos nuevos, toda vez que si partimos de la idea de implementar una reforma administrativa²⁸⁶, la infraestructura y los recursos humanos requeridos para operar tal comisión, serían aportados por las mismas secretarías, sin que ello implique engrosar la administración pública.

Su integración, aportaciones y su funcionamiento estaría dispuesto en la Ley de Planeación, asimismo la Comisión tendría un carácter permanente con dos períodos de sesiones: el primero, durante la elaboración del PND; y el segundo, durante la ejecución del PND.

Permitir la integración de particulares en esta comisión es conveniente, siempre que sea integrada con gente comprometida y sin afiliación política, los catedráticos, doctrinarios e investigadores de las universidades públicas y centros de investigación serían, desde mi punto de vista, las personas indicadas para ocupar el lugar de la sociedad, atendiendo a su compromiso continuo con ésta.

Tomando como base las líneas de investigación y la misión de los Centros Públicos de Investigación que existen en México, resulta conveniente integrar a la Comisión Intersecretarial de Planeación los siguientes centros: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, ya que el grado de especialización en la

²⁸⁶ En nuestro medio, el sistema de reforma administrativa recibe el nombre no muy técnico de simplificación administrativa, tendiente, de manera central a eliminar gestiones duplicadas o innecesarias. Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. op. cit. p. 216.

investigación efectuada en estos centros permitirá integrar propuestas y decisiones integrales.²⁸⁷

Las funciones, establecidas en la Ley de Planeación, versarían sobre:

- Determinar el porcentaje de participación de los sectores sociales en la conformación del PND, la cual nunca podrá ser menor al 30% y deberá estar conforme a los criterios ya expuestos;
- Evaluar y en su caso modificar el PND o los programas inherentes a éste;
- Reorientar el PND en lo general, y en lo específico, mediante la elaboración de los programas necesarios.
- Dar seguimiento continuo a las previsiones que sean para un período mayor a la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo, independientemente del período de sesiones en que se encuentre la Comisión Intersecretarial de Planeación.

Con este órgano, no se pretendería aumentar las negociaciones políticas e incluso evitar el consenso, la finalidad de este órgano sería establecer un contrapeso y lograr retomar el sentido social que debe tener el gobierno.

La correspondiente reforma a Ley de Planeación se incluye en el apartado relativo a la propuesta de este trabajo de investigación.

La planeación en México requiere ese replanteamiento, el no hacerlo, provocará que el PND atienda a los intereses de unos cuantos, elaborado y regido

²⁸⁷ **Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.** busca contribuir al avance del conocimiento científico y a la incidencia de éste en mejores niveles de vida para la población del país. **Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.** pretende ser un centro de reflexión crítica, multidisciplinario, articulado íntimamente a los problemas de la sociedad, generador de conocimiento útil, proactivo en la ciencia y la tecnología y promotor de propuestas de solución en los temas de la alimentación y su vínculo con el desarrollo social y económico. **Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social** busca contribuir, desde la perspectiva de las ciencias sociales, a la discusión y solución de los problemas sociales más urgentes del país. Página web CONACYT. <http://www.conacyt.mx>.

mediante indicadores de organismos internacionales económicos, contemplando además, intereses externos del país y se vuelva en general un ejercicio obsoleto: falta de realidad.

Nunca se le ha dado al sistema nacional de planeación la importancia que tiene, es necesario darse cuenta hoy, de la importancia de este proceso y de adaptarlo a la realidad. Si se deja perder el sistema nacional de planeación democrática se estará dando paso a un mayor desgaste de la Administración Pública y en consecuencia a una completa falta de credibilidad y valor de ésta.

4.6. Desarrollo sustentable

Primeramente desde un punto de vista doctrinal, el maestro Martínez Morales establece el término sustentable como:

“Sistema que, sin afectar el ambiente, tenga ventajas sociales, económicas y culturales en la calidad de vida de la población actual y de las futuras generaciones”²⁸⁸

En segunda instancia, se puede establecer un concepto desde el punto de vista legal, al respecto la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece:

Artículo 3

Para los efectos de esta Ley se entiende por:

...III.- Aprovechamiento sustentable: La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos;...

...XI.- Desarrollo Sustentable: El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras;

²⁸⁸ Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo. op. cit. p 263.

A partir de ambos conceptos se puede destacar que el desarrollo sustentable atiende a un proceso que pretende un adecuado equilibrio entre el medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales.

Una vez expuesto un concepto de sustentable, es conveniente determinar la diferencia o semejanza con el término sostenible. Al respecto se señala que:

“La palabra sostenible deriva del latín *sustenerere*, que significa defender...El verbo sostener tiene una connotación pasiva, mientras que el adjetivo sostenible se utiliza en sentido activo. Sostenible se refiere a una acción o proceso que es capaz de ser mantenido o defendido. Por otro lado, sostenible en voz activa sugiere una disposición hacia algo, transmite un claro mensaje prescriptivo de que algo hay que hacer y de hecho puede hacerse”.²⁸⁹

Rubén Pesci, citado por Enrique Leff, menciona que los términos sustentable y sostenible, enfocados al desarrollo, describen la misma idea, sin embargo el término sustentable ha sido extendido en América Latina, para el autor es mejor utilizar el término sustentable debido a que este alude a ser un proceso desde abajo y el término sostenible se refiere a un proceso desde arriba.²⁹⁰

El término desarrollo sustentable tiene su origen en junio de 1973 en la primera reunión del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en donde su director ejecutivo Maurice Strong quien utilizó por primera vez el término ecodesarrollo²⁹¹, siendo este el antecedente inmediato del desarrollo sustentable.

²⁸⁹ Barcena, Iñaki, et. al. Desarrollo Sostenible: Un concepto polémico. Servicio editorial de la Universidad del País Vasco. España. 2000. p. 18.

²⁹⁰ Leff Enrique, et. al. La complejidad ambiental. Siglo Veintiuno Editores. México. 2000. p. 116.

²⁹¹ Muñoz Villareal, Carlos y González Martínez, Ana. Economía, Sociedad y Medio Ambiente. Reflexiones y avances hacia un desarrollo sustentable en México. SEMARNAT. México. 2000. p. 113.

En el año de 1987 se utiliza por primera vez el término sustentable, cuando en el Informe Brundtland menciona:

“Este concepto expresa la idea de que hemos de satisfacer nuestras necesidades sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.²⁹²

Este primer concepto, señala la presencia de una necesidad, una restricción y por último la capacidad. Cabe hacer mención que el informe antes citado señala:

“La categoría expresa el deseo de hacer sostenible el actual desarrollo económico, y encierra tres conceptos fundamentales:

- i. El concepto de necesidades, priorizando las necesidades esenciales de los pobres.
- ii. El concepto de limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y de la organización social sobre la capacidad del medio ambiente para satisfacer necesidades presentes y futuras.
- iii. El concepto de capacidad de sustentación que alude a la cantidad de seres humanos que pueden vivir en el planeta, sin dañar la biosfera. Algunos estudio permiten percibir que esta capacidad de sustentación es limitada, por la existencia de muchas áreas donde ya no puede darse por supuesta la capacidad del medio ambiente para proporcionar bienes y servicios, debido al aumento de la población, destrucción de los ecosistemas por presiones de la producción y efectos de políticas de ajuste estructural, entre otros factores.”²⁹³

A la fecha, la definición sigue en uso, ya que la problemática que intenta definir no ha cambiado en su esencia misma, sólo se ha transformado el tratamiento

²⁹² *Ibidem* . p. 114.

²⁹³ *Idem*.

que actualmente le damos. Derivado de lo anterior, y con la finalidad de cerrar la conceptualización de sustentable, se menciona:

“...debe considerarse que la satisfacción de las necesidades humanas está limitada, por un lado, por la necesidad de conservar la capacidad de sustentación del planeta (restricción ecológica), y por otro, el hecho de que no debe dañarse la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (restricción moral). Por ende, el desarrollo sustentable incluye un fuerte componente ético y moral.”²⁹⁴

Es imprescindible mencionar que existen dos tipos de sustentabilidad:

“Sustentabilidad Ecológica es la capacidad que posee un sistema o un ecosistema para mantener su estado en el tiempo, para lo que mantiene invariables los parámetros de volumen, tasas de cambio y circulación o haciéndolos fluctuar cíclicamente en torno a valores promedio.

Sustentabilidad Económica hace referencia a la no disminución del consumo potencial teniendo en cuenta los efectos del progreso técnico”.²⁹⁵

El primer tipo de sustentabilidad atiende a un derecho natural, el segundo a un punto de vista material, tomando en consideración un beneficio económico.

Una vez determinado el concepto de sustentable, se puede determinar cuales han sido las acciones que ha empleado México en esta materia. En 1994, con la redistribución de competencias, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca SEMARNAP (en la actualidad SEMARNAT) tenía los siguientes objetivos:

Generales

²⁹⁴ *Ibidem.* p. 115.

²⁹⁵ Rivas, David M. *Sustentabilidad. Desarrollo Económico, Medio Ambiente y Biodiversidad.* Editorial Parteluz S.L. México. 1997. p. 50.

Frenar las tendencias de deterioro del medio ambiente, los ecosistemas y los recursos naturales y sentar las bases para un proceso de restauración y recuperación ecológica que permita promover el desarrollo económico y social de México, con criterios de sustentabilidad.

Particulares

Fortalecer mecanismos e instrumentos para la conservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, ampliar la participación y corresponsabilidad de la sociedad, y lograr una mayor cobertura y representatividad de las áreas naturales protegidas, consolidando su funcionamiento, administración y manejo.

Promover nuevos sistemas de regulación y promoción ecológica para el desarrollo urbano y regional, identificando nuevas opciones en el uso sustentable de los ecosistemas y recursos naturales.²⁹⁶

El desarrollo sustentable se basa en cuatro consideraciones esenciales:

1. La planeación, programación y gestión.
2. El establecimiento de un marco jurídico.
3. La utilización eficaz de instrumentos económicos.
4. El establecimiento de sistemas de contabilidad ecológica y económica integrada.²⁹⁷

Una vez que se logra establecer los puntos primordiales para buscar el desarrollo sustentable, es imprescindible señalar los medios para lograr su instrumentación:

- I. El arreglo institucional, que se puede expresar en la concentración de atribuciones y responsabilidades de la política ambiental en una sola entidad estatal fortaleciendo su marco jurídico.

²⁹⁶ Muñoz Villareal, Carlos y González Martínez, Ana. op. cit. p. 38.

²⁹⁷ *Ibíd.* p. 44.

- II. La incorporación de enfoques ambientales y condicionantes de sustentabilidad en los procesos de planeación y en las políticas relevantes de todos los sectores de la Administración Pública Federal y la generación de espacios de interacción sectorial, tales como comités o gabinetes especializados.
- III. La convergencia de propósitos económicos, sociales y ambientales de procesos de desarrollo regional.
- IV. La promoción de la acción conjunta y el involucramiento corresponsable de los agentes sociales, para complementar y respaldar los enfoques y prácticas de comando y control gubernamental en la gestión ambiental, por medio de la consulta y deliberación pública.²⁹⁸

A estos medios se han agregado criterios económicos tales como: El que contamina paga; el que conserve recibirá retribución; y el que utilice los recursos naturales asume el costo de sus acciones.²⁹⁹ Estos puntos pretenden regular las actividades en general, mediante penas o incentivos que promuevan la conservación y la protección ambiental.

Enfocándonos al PND, en los cuatro que han existido, se contempla el uso adecuado de los recursos, sin embargo en el PND 95-00 crea un apartado específico en materia de desarrollo sustentable e incluso en el anexo del mismo PND, se propone la creación del Programa para atender la Agenda del Desarrollo Sustentable.

Al respecto el PND 95-00 fijaba:

Estrategia

Buscar un equilibrio -global y regional- entre los objetivos económicos, sociales y ambientales, de forma tal que se logre contener los procesos de deterioro ambiental;

²⁹⁸ Idem.

²⁹⁹ Ibídem. p. 48.

inducir un ordenamiento ambiental del territorio nacional, tomando en cuenta que el desarrollo sea compatible con las aptitudes y capacidades ambientales de cada región; aprovechar de manera plena y sustentable los recursos naturales, como condición básica para alcanzar la superación de la pobreza; y cuidar el ambiente y los recursos naturales a partir de una reorientación de los patrones de consumo y un cumplimiento efectivo de las leyes.

Medios

Junto con las acciones para frenar las tendencias del deterioro ecológico y transitar hacia un desarrollo sustentable, se realizarán programas específicos para sanear el ambiente en las ciudades más contaminadas, restaurar los sitios más afectados por el inadecuado manejo de residuos peligrosos, sanear las principales cuencas hidrológicas y restaurar áreas críticas para la protección de la biodiversidad.

Este conjunto de políticas y acciones estarán permeadas por una estrategia de descentralización en materia de gestión ambiental y de recursos naturales, con la finalidad de fortalecer la capacidad de gestión local, particularmente la de los municipios, y ampliar las posibilidades de participación social. Un componente central de la descentralización, será la inducción de formas de planeación regional en el aprovechamiento de los recursos, orientada a partir del reconocimiento local de las características específicas de esos recursos.

Las políticas y acciones en materia de medio ambiente y recursos naturales se sustentarán en nuevos esquemas de corresponsabilidad y participación social, mejorando la información a la sociedad y fortaleciendo las actuales formas de corresponsabilidad ciudadana en la política pública. En especial en los consejos consultivos nacional y regionales para el desarrollo sustentable y en los respectivos consejos consultivos o técnicos de política hidráulica, ambiental, forestal, pesca y de suelos.

El éxito de estas estrategias dependerá de la conformación de una cultura de prevención, aprovechamiento sustentable de nuestros recursos y mejoramiento de la calidad de vida, planteada como una de las principales tareas compartidas entre Estado y sociedad, donde se privilegien la educación, la capacitación y la comunicación.³⁰⁰

El PND 95-00 incorpora en su texto medidas que suponen al desarrollo sustentable como una estrategia de éste, sin embargo no como un objetivo prioritario.

En el PND 01-06 en el Área de Desarrollo Social y Humano, así como en el Área de Crecimiento con Calidad ya se incorporan dos objetivos rectores referentes al desarrollo sustentable:

Área de Desarrollo Social y Humano. Objetivo rector 5: Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.

³⁰⁰ Página Web de la Presidencia. <http://pnd.presidencia.gob.mx/>.

Área de Crecimiento con Calidad. Objetivo rector 4: Promover el desarrollo económico regional equilibrado. Objetivo rector 5: Crear condiciones para un desarrollo sustentable.³⁰¹

Se aclara, que si bien el objetivo concerniente a la promoción del desarrollo económico regional equilibrado no versa solamente sobre la sustentabilidad, si posee alta relación con el objetivo que busca la creación de las condiciones para un desarrollo sustentable, por lo cual se desprenden las siguientes estrategias en lo específico:

c]. Garantizar la sustentabilidad ecológica del desarrollo económico en todas las regiones del país. Para la ejecución de esta estrategia se fijan como premisas para aquellos sectores industriales que deseen incorporarse o continuar operando:

- Saneamiento y aprovechamiento de aguas residuales.
- Conservación del suelo fértil.
- Recuperación de los mantos acuíferos.
- Manejo adecuado de desechos agrícolas e industriales.
- Preservación de la diversidad biológica.
- Explotación racional de los recursos naturales renovables y no renovables.

e]. Crear núcleos de desarrollo sustentable que desalienten la migración regional. Se establece como premisa para tratar de disminuir la migración de la población en busca de empleo y mejores condiciones de vida, un desarrollo sustentable, a través del cual se permita el crecimiento económico de ciertas zonas, evite la desintegración familiar así como la pérdida de las tradiciones locales.

³⁰¹ Idem.

En lo que respecta al Objetivo rector 5: Crear condiciones para un desarrollo sustentable, este posee siete estrategias específicas.

Si bien ya fueron señaladas con anterioridad al haber efectuado el análisis del PND 2001-2006, a continuación se transcribe cada una de ellas con sus respectivos comentarios:

- a]. Promover el uso sustentable de los recursos naturales, especialmente la eficiencia en el uso del agua y la energía.*
- b]. Promover una gestión ambiental integral y descentralizada.*
- c]. Fortalecer la investigación científica y la innovación tecnológica para apoyar tanto el desarrollo sustentable del país como la adopción de procesos productivos y tecnologías limpias.*
- d]. Promover procesos de educación, capacitación, comunicación y fortalecimiento de la participación ciudadana relativos a la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.*
- e]. Mejorar el desempeño ambiental de la Administración Pública Federal.*
- f]. Continuar en el diseño y la implementación de la estrategia nacional para el desarrollo sustentable.*
- g]. Avanzar en la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero.³⁰²*

A pesar de que se señala el uso de agua y energía, de este último aspecto no menciona nada en absoluto.

Se requiere descentralizar el funcionamiento en materia de desarrollo sustentable, toda vez que al ser contrastante el territorio mexicano, los municipios y estados son las instancias idóneas que lograrían su instrumentación

Como en otros aspectos, la educación juega un papel primordial para lograr el desarrollo sustentable, si no hay educación no puede existir conciencia de la problemática, el mismo PND en la introducción concibe a la educación como columna vertebral del desarrollo, tal y como lo señala en el Área de Desarrollo Social y Humano: Mejorar los niveles de educación y bienestar de los

³⁰² Idem.

mexicanos e Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.

Al ser un plan indicativo, los sectores empresariales tendrán que ser concientes de la problemática y por ende modificar o adaptar sus procesos productivos, en caso de que no lo hagan sería conveniente analizar, si los criterios ya expuestos, tales como el que contamina paga, el que conserve recibirá retribución y el que utilice los recursos naturales asume el costo de sus acciones, más que ayudar a revertir los efectos adversos, promueven la mercantilización del deterioro ambiental.

En consecuencia, se deberá analizar la posibilidad de reorientar los ordenamientos en materia ambiental³⁰³ y en su caso modificarlos, con la finalidad de que se prevean únicamente, penas tales como suspensión de actividades, en lugar de multas económicas.

Es un hecho que México requiere de un desarrollo sustentable, éste debe ser una prioridad no sólo para el gobierno actual, sino para la planeación que se lleve a cabo en nuestro país. El desarrollo sustentable no es hoy una política innovadora, es una necesidad, el no entenderlo de esta manera no sólo es condenar a nuestro país sino también provocar una caída y un gasto mayor a futuro.

³⁰³ Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley de Aguas Nacionales, Ley General de Vida Silvestre, Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, Ley de Desarrollo Rural Sustentable y Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados

Conclusiones

PRIMERA. La planeación estatal en México es la actividad por razón de la cual se anticipan acciones de gobierno mediante el establecimiento de objetivos prioritarios, determinando a su vez, los mecanismos o medios idóneos para llevar a cabo éstos, y lograr las metas proyectadas, otorgándole a la Administración Pública Federal un mayor grado de certeza.

SEGUNDA. La planeación y planificación pueden tener diversas acepciones, sin embargo su contenido versa principalmente sobre la ejecución o aplicación de un plan, por lo tanto el concepto principal al cual hacen referencia es éste último.

TERCERA. La planeación puede ser clasificada en dos:

La imperativa, atiende a un sistema económico y político en el cual el Estado ejerce un control directo sobre todas las actividades económicas, es decir un sistema de economía centralmente planificada o socialista.

La indicativa corresponde a la contrapartida de la imperativa, existe una libre competencia y propiedad privada, en este tipo de planeación el Estado actúa como un orientador de la actividad económica, es decir el sector empresarial posee la libre determinación a sujetarse o no a la planeación, por lo cual la planeación es únicamente obligatoria para la Administración Pública.

CUARTA. El antecedente más remoto de la planeación estatal lo constituye la actividad desarrollada en la ex URSS, a través de esta experiencia no sólo lograron salir del atraso en el cual se encontraban, sino además lograron encumbrarse como una potencia mundial. En el caso de Alemania fue propiamente una planeación dirigida hacia una economía de guerra. Los dos casos anteriores se refieren a planeación de corte imperativa.

QUINTA. La planeación indicativa tuvo como su principal representante a Francia, quien después de la Segunda Guerra Mundial se vio en la necesidad de planear la actividad económica, con la finalidad de lograr reconstruirse económicamente. Con la tendencia a un Estado de Bienestar, Gran Bretaña efectúa intentos de planeación económica. Es importante señalar que Estados Unidos de América con la crisis económica de los años 20's del siglo pasado, practicó la planeación, lo cual todavía tiene muestra de ello con la Autoridad del Valle de Tennessee. El caso de China, desde mi punto de vista es el más significativo, ya que a partir de una economía centralmente planificada se transformo en una economía social de mercado, en la cual existe la planeación imperativa en ciertos sectores estratégicos, sin embargo la apertura al mercado, entre otros aspectos, ha traído consigo el desarrollo económico de la nación china.

SEXTA. Con la creación de Organismos Internacionales inicia la intervención en el ámbito internacional de éstos, hacia sus países miembros. La Organización de las Naciones Unidas ha intentado establecer una planeación global de la cooperación internacional en materia económica y social, dirigido a los países en vías de desarrollo, con la finalidad de aminorar la disparidad que existe entre las naciones en materia económica y social. La Organización de Estados Americanos por su parte impulsa la instrumentación de planes de desarrollo, mediante los cuales se logren los objetivos económicos y sociales de las naciones favoreciendo el desarrollo de la población. A los Organismos de corte financiero tales como el Fondo Monetario Internacional no le interesa la planeación, el Banco Mundial a través de sus filiales promueven el desarrollo económico mediante su financiamiento monetario, por último el Banco Interamericano de Desarrollo busca contribuir al desarrollo de sus miembros mediante el estímulo, instrumentación y financiamiento de planes y proyectos de desarrollo. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico mediante sus indicadores, publicaciones, experiencias y foros busca aportar

elementos para la planeación. Cabe mencionar que los conocimientos, apoyo y financiamiento de cada uno de los organismos Internacionales antes referidos, puede ser muy cuestionable en función de los intereses de las potencias mundiales y de la tendencia a la globalización.

SÉPTIMA. La planeación como actividad estatal en México, atiende a un período evolutivo amplio, no es posible concebir la planeación actual sin las experiencias que se desarrollaron en el siglo pasado, debiendo aclarar que muchas de ellas fueron ejercicios obsoletos que nunca pudieron lograr los objetivos planteados y en muchos casos ni siquiera se desarrollaron. Destaca la Comisión de Inversiones (1953), la cual fue una entidad que logró dar resultados en un corto tiempo, si bien fue únicamente en materia de inversiones, éste representó un avance sustancial para la planeación. El otro ejercicio de planeación significativo fue el Plan Global de Desarrollo (1980) el cual más allá de sus objetivos y su cumplimiento representa la base para la conformación del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

OCTAVA La planeación en México ha atendido a una moda estatal, a un proceso en el ámbito internacional de efectuar la proyección de las acciones de gobierno de cada Estado. La actividad antes mencionada fue retomada de experiencias a internacionales, basándose en un modelo de planeación indicativa.

NOVENA. Para la instrumentación del Sistema Nacional de Planeación Democrática era necesario incluirlo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consolidando constitucionalmente la planeación en México en los artículos 25, 26, 27, 28 y 73. En segunda instancia se requería expedir la Ley de Planeación que complementara las disposiciones constitucionales. Con base en lo anterior, se expidió la Ley de Planeación. El proceso para su

instrumentación es inconstitucional, toda vez que se publicó primero la ley reglamentaria y después la reforma constitucional.

DÉCIMA. La participación de la población en los Planes Nacionales de Desarrollo ha sido significativa, sin embargo, no existen mecanismos adecuados que determinen cual es el peso específico que se ha dado a estas participaciones. Además no se establece en función de qué porcentaje se tomará en consideración la opinión de estos sectores, dejando esta facultad de determinación a las autoridades competentes. La determinación del porcentaje de participación sería el eje fundamental para que el Plan Nacional de Desarrollo tenga un carácter social y enfocado a la realidad, la cual a criterio del sustentante no debería ser menor al 30%, es decir de un 100% del contenido del PND, un 30% por lo menos deberá incluir objetivos que promuevan de manera real la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores sociales e indígenas. Cabe señalar que el sector empresarial es tomado más en consideración en este rubro, y en ocasiones el Plan Nacional de Desarrollo está más orientado a su beneficio, por lo que la inducción sale sobrando en algunas ocasiones, si partimos de la premisa que se atiende a intereses económicos de unos cuantos y no de la población en general.

DECIMAPRIMERA. El Plan Nacional de Desarrollo no ha sido eficaz, los objetivos en ocasiones se han olvidado y desgraciadamente los informes anuales tienden a mostrar cifras y datos favorables para el gobierno, sin embargo, no representan un beneficio que repercuta en el desarrollo de la población.

DECIMASEGUNDA. La instrumentación, aplicación y control del PND es únicamente obligatorio para la Administración Pública Federal Centralizada y Descentralizada, para el sector empresarial es concertada mediante convenios

y/o inducida y para las Entidades Federativas es coordinada a través de convenios.

DECIMATERCERA. La Ley de Planeación requiere un reglamento, el cuál no sólo la complemente, sino además cree situaciones jurídicas concretas y realmente permita crear e instrumentar un control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.

DECIMACUARTA. La planeación estatal es una actividad dinámica que requiere una evolución encaminada hacia el sector social, con objetivos e instancias en las que participen en forma activa los sectores sociales. La planeación además deberá atender a favorecer un desarrollo sustentable. Si no se promueve un desarrollo sustentable de las actividades de la Nación, será mayor el deterioro de los recursos naturales existentes en nuestro país y, en consecuencia, mayores las repercusiones económicas y sociales.

Propuesta de creación de la Comisión Intersecretarial de Planeación

Denominación

Comisión Intersecretarial de Planeación.

Fundamento legal para su creación

Artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y artículo 19 de la Ley de Planeación.

Objeto

Ser el órgano de la Administración Pública Federal encargado de determinar el porcentaje de participación de los sectores sociales e indígenas en el Plan Nacional de Desarrollo; evaluar y en su caso modificar el PND o los programas inherentes a éste; reorientar el PND en lo general, y en lo específico, mediante la elaboración de los programas necesarios, y dar seguimiento continuo a las previsiones que sean para un período mayor a la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo.

Carácter de la Comisión Intersecretarial de Planeación.

Permanente.

Artículos correspondientes a la Comisión Intersecretarial que se incluirían en la Ley de Planeación. Artículo 19 bis en adelante.

Artículo 1. Se crea la Comisión Intersecretarial de Planeación como un órgano de la Administración Pública Federal encargado de determinar el porcentaje de participación de los sectores sociales e indígenas en el Plan Nacional de Desarrollo, de evaluar y en su caso modificar el PND o los programas inherentes a éste, de reorientar el PND en lo general, y en lo específico, mediante la elaboración de los programas necesarios, y dar seguimiento

continuo a las previsiones que sean para un período mayor a la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 2. La Comisión Intersecretarial de Planeación será permanente. Tendrá dos períodos de sesiones: el primero de la toma de posesión del titular del ejecutivo a la presentación y publicación en el DOF del Plan Nacional de Desarrollo; y el segundo período, de la publicación en el DOF del Plan Nacional de Desarrollo hasta el término del período presidencial de que se trate.

La Comisión Intersecretarial de Planeación sesionará, cuando menos una vez cada quince días con la asistencia de un mínimo de 6 de sus miembros.

Aquellas previsiones que para su ejecución requieran de un período mayor a la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo, la Comisión Intersecretarial de Planeación deberá darles un seguimiento continuo, independientemente del período de sesiones en que se encuentre.

Artículo 3. La Comisión Intersecretarial de Planeación se encuentra integrada de la siguiente manera:

- Los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Gobernación y de la Función Pública. Los titulares de las Secretarías antes mencionados, podrán ser asesorados en todo momento por cualquiera de los Secretarios de Estado, los cuales tendrán el carácter de invitados temporales, con voz, pero sin voto en la toma de decisiones de la Comisión. Para el caso del titular de la Secretaría de Desarrollo Social tendrá el carácter de invitado permanente, con voz, pero sin voto en la toma de decisiones de la Comisión.

- Tres representantes de las Universidades Públicas entre aquellas que posean la mayor matrícula de alumnos inscritos y docentes, los cuales serán nombrados de manera independiente por dichas instituciones al inicio de cada período presidencial, debiendo enviar comunicado con el nombre del representante al titular del ejecutivo, dicho representante deberá integrarse a la Comisión Intersecretarial de Planeación a más tardar el 31 de diciembre del año de toma de posesión del titular del Ejecutivo Federal. Por ninguna circunstancia, ninguno de los representantes podrá ser removido de su cargo por mandato de la Comisión o de cualquier otro órgano de la Administración Pública Federal, la remoción del cargo de los representantes es única y exclusiva facultad de la institución a la cual pertenece.
- Un representante de cada uno de los siguientes Centros Públicos de Investigación: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.; Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, los cuales serán nombrados de manera independiente por dichas instituciones al inicio de cada período presidencial, debiendo enviar comunicado con el nombre del representante al titular del ejecutivo, dicho representante deberá integrarse a la a la Comisión Intersecretarial de Planeación a más tardar el 31 de diciembre del año de toma de posesión del titular del Ejecutivo Federal. Por ninguna circunstancia, ninguno de los representantes podrá ser removido de su cargo por mandato de la Comisión o de cualquier otro órgano de la Administración Pública Federal, la remoción del cargo de los representantes es única y exclusiva facultad del centro al cual pertenece. Si alguno de los Centros Públicos de Investigación dejase de funcionar, la Comisión Intersecretarial seleccionará al nuevo Centro Público de Investigación que lo sustituya

dentro de la Comisión, tomando en consideración que su objeto y campo de especialización resulte relevante para el desarrollo social.

La Comisión, en caso de requerir conocimientos especiales, podrá solicitar la asesoría del área competente, ya sea de la Administración Pública Federal o de alguna institución de carácter privado, e inclusive de algún Organismo Internacional.

Artículo 4. La Comisión contará con un Presidente, Vicepresidente y un Secretario Técnico.

La presidencia de la Comisión estará a cargo del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La vicepresidencia estará a cargo del titular de la Secretaría de Gobernación. La secretaría técnica estará a cargo del titular de la Secretaría de la Función Pública.

Los cargos que desempeñen los miembros de la Comisión serán intransferibles, sin embargo podrán ser suplidos, en sus ausencias, por los funcionarios públicos facultados de conformidad con los Reglamentos Internos de cada una de las Secretarías antes referidas, sin que en ningún caso el suplente ocupe un puesto inferior a Subsecretario de Estado o su equivalente.

Artículo 5. Los recursos humanos y materiales, serán aportados a través de cualquiera de las Secretarías de Estado que forman parte del Ejecutivo federal, tomando en consideración aquellas áreas en las cuales exista superávit en recursos o personal. En caso de que no exista superávit, se reasignará, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el personal y los recursos materiales que sean necesarios para cumplir con el objeto de la Comisión.

Artículo 6. Son funciones de la Comisión:

- Determinar el porcentaje de participación de los sectores sociales en la conformación del PND, el cual nunca podrá ser menor al 30%, es decir de un 100% del contenido del PND, un 30% por lo menos deberá incluir objetivos que promuevan de manera real la satisfacción de las necesidades básicas de estos sectores en los rubros correspondientes a salud, educación, vivienda, nutrición, empleo, saneamiento y protección ambiental; la reducción de la desocupación, de la pobreza y de las disparidades regionales a nivel nacional, y evitar el deterioro de las condiciones de vida, de los sectores tradicionalmente marginados de los resultados del progreso social y económico.
- Evaluar y en su caso modificar el PND o los programas inherentes a éste;
- Reorientar el PND en lo general, y en lo específico, mediante la elaboración de los programas necesarios.
- Dar seguimiento continuo a las previsiones que sean para un período mayor a la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 7. Todas las propuestas y decisiones que emanen de la Comisión deberán contener el asunto a tratar, antecedentes, desarrollo y medios para su ejecución, debiendo en todo momento estar debidamente motivadas y fundamentadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes y reglamentos respectivos, y ser acordes con el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas inherentes.

Todas las propuestas y decisiones serán aprobadas por la Comisión por la mayoría de sus miembros presentes, deberán ir debidamente rubricadas y firmadas.

Artículo 8. Las decisiones que se generen por la Comisión deberán ser ratificadas por el titular del Ejecutivo Federal y publicadas en el DOF, asimismo el titular del Ejecutivo Federal instruirá a las áreas competentes para su ejecución.

En caso de que el Titular del Ejecutivo Federal no ratifique alguna de las decisiones de la Comisión Intersecretarial de Planeación, deberá remitir, dentro de los 10 días naturales a que fue recibida la decisión, las consideraciones que estime pertinentes, debiendo solicitar sin excepción alguna su reelaboración. En caso de no hacerlo, se estará a lo previsto por esta Ley y demás disposiciones aplicables en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Transitorios

Artículo Primero.

El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.

Una vez publicado el presente decreto, el Ejecutivo Federal deberá proceder a efectuar una revisión de las disposiciones legales que deberán reformarse para dar cumplimiento a la presente Ley, en un período no mayor de noventa días naturales contados a partir de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Bibliografía

Libros

- Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 2ª edición. Porrúa. México. 1993.
- Arana Aguilar, Bernardino Planificación, sociedad y utopía. Fondo de Cultura Económica. México. 1990.
- Arana Muñoz, Jaime. Nuevas claves del Estado de Bienestar. Editorial Comares. España. 1999.
- Aróstegui, Julio; et. al. El mundo contemporáneo: historia y problemas. Editorial Biblios. Argentina. 2001.
- Arellano García, Carlos. Segundo curso de derecho internacional público. 2ª edición. Porrúa. México. 1998.
- Ayala Espino, José. Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982). Tomo II. Fondo de Cultura Económica. México. 1988.
- Baena del Alcazar, Mariano. Régimen Jurídico en la Intervención Administrativa en la Economía. Tecnos. . España. 1966.
- Bakker, Age F.P. International Financial Institutions. 2ª edición. Open University of the Netherlands. London England. 1997.
- Barcena, Iñaki, et. al. Desarrollo Sostenible: Un concepto polémico. Servicio editorial de la Universidad del País Vasco. España. 2000.
- Bettelheim, Charles. La economía alemana bajo el nazismo (2). Editorial fundamentos. España. 1973.
- Bettelheim, Charles. La Planificación y crecimiento acelerado. Fondo de Cultura Económica. México. 1985.
- Bettelheim, Charles. Problemas teóricos y prácticos de la planificación. 3ª. edición. Editorial Techos. España. 1982.

- Bettelheim, Charles. Revolución cultural y organización industrial en China. 5ª. edición. Editorial Siglo XXI. México. 1979.
- Block, Fred L. Los orígenes del desorden económico internacional. 1ª reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México. 1989.
- Bostelo, Pablo. et. al. La economía china ante el siglo XXI. Editorial Síntesis. España. 1996.
- Cipolla, Carlo M. Historia Económica de Europa. El siglo XX (5). Editorial Ariel. España. 1981.
- Cipolla, Carlo M. Historia Económica de Europa. Economías Contemporáneas (6). Editorial Ariel. España. 1981.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. Planeación Democrática. Ediciones Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1983.
- Denton, Geoffrey. et. al. Planeación y política económica en la Gran Bretaña, Francia y Alemania. Editorial siglo XXI.. México. 1970.
- Diez de Velasco Vallejo, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público. Tomo II Organizaciones Internacionales Editorial Tecnos. España. 1997.
- Doch, Juan Pablo y Tello, Carlos. La polémica de la URSS. La perestroika seis años después. Fondo de Cultura Económica. México. 1991.
- Donoso, Vicente. Analizando la globalización. Claves de la Economía Mundial. Instituto Español de Comercio Exterior. España. 2000.
- Duncan, W, Jack. Las ideas y la práctica de la administración. Oxford University Press. México. 2000
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. Compendio de Derecho Procesal Constitucional. 2ª. Edición. Porrúa. México. 2004.
- Flores de la Peña, Horacio. et. al. Bases para la planeación económica y social de México. 13ª edición. Siglo XXI. México. 1986.

- Forte, Franceso. Manual de Política Económica. Ediciones Oikos-tau, s.a. Volumen I. España. 1980.
- Fulbrook, Mary. Historia de Alemania. Cabridge University Press. Gran Bretaña. 1995.
- Guillén, Arturo. Planificación económica a la mexicana. Editorial Nuestro tiempo. México. 1971.
- Hernández González, Octavio. Planeación Económica y Social. S.E. México. 1969.
- Holland, S. La superación de la planificación capitalista. Oikos-tau s.a. ediciones. España. 1982.
- Izquierdo, Rafael. Política hacendaria del desarrollo estabilizador 1958-1970. Fondo de cultura Económica. México. 1995.
- Lauby, J. P., et al. La France Contemporaine. 2ª edición. Editorial Borda. Francia. 1992.
- Leal Carrillo de Araujo, Lucila. El reto Sociopolítico a la Planificación Nacional. Porrúa. México.1980.
- Leff Enrique, et. al. La complejidad ambiental. Siglo Veintiuno Editores. México. 2000.
- Lenin, V.I. Obras escogidas. 5ª edición. Editorial Progreso. Moscú. 1979.
- Lutz, Vera. Planificación central en una economía de mercado. Ediciones Ariel. España. 1972.
- Marczewski, Jean. ¿Crisis de la planificación socialista?. 1ª reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México. 1979.
- Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo. 2ª edición. Volumen 3. Editorial Oxford University Press. México. 2002.
- Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. 3º y 4º Cursos. 3ª edición. México. Oxford. 2000.

- Marzal, Antonio. Crisis del Estado de Bienestar y Derecho Social. Editorial J.M. Bosch. España. 1997.
- Morison, Samuel Eliot et. al. Historia de los Estados Unidos de Norteamérica. Fondo de Cultura Económica. México. 1951.
- Muñoz Villareal, Carlos, et. al. Economía, Sociedad y Medio Ambiente. Reflexiones y avances hacia un desarrollo sustentable en México. SEMARNAT. México. 2000.
- Nevins, Allan, et. al. Breve historia de los Estados Unidos. 1ª reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México. 1996.
- Nove, Alec. La economía soviética. Editorial Gredos. España. 1965.
- Pekarski, Leonid. La planificación, ley y estímulo de la economía. Editorial de la agencia de prensa. Moscú. 1979.
- Rivas, David M. Sustentabilidad. Desarrollo Económico, Medio Ambiente y Biodiversidad. Editorial Parteluz S.L. México. 1997.
- Sepúlveda, César. Derecho Internacional. 19ª edición. Porrúa. México. 1998.
- Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. 11ª edición. Porrúa. México. 1993.
- Strumilin, S.G. La planificación en la URSS. Publicaciones económicas. Cuba. 1964.
- Stuart Mill, John. Principios de Economía Política. 3ª reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México. 1996.
- Sorokin, G. La planificación de la economía de la URSS. Problemas de teoría y organización. Editorial Progreso. Moscú. Rusia. 1978.
- Suinian, Liu. Breve historia de la economía socialista de China (1949-1984). Beijing Informa. China. 1987.
- Stolper, Gustav. Historia económica de Alemania (1870 a 1940). Fondo de Cultura Económica. México. 1942.

- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1994. 18ª edición. Porrúa. México. 1994.
- Todaro, Michael P. Economía para un mundo en desarrollo. 1ª reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México. 1987.
- Witker, Jorge Derecho económico. Editorial Harla. México. 1985.
- Zamora, Fernando. La Planeación Económica en México. Fondo de Cultura Económica. México. 1962.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ley de Planeación.

Leyes consultadas en la Agenda de la Administración Pública Federal. 14ª edición, México. Ediciones Fiscales ISEF. 2005; Leyes Fundamentales de México 1808-1994. Tena Ramírez, Felipe. 18ª edición. Porrúa. México. 1994 y en la página web del Congreso de la Unión <http://www.cddhcu.gob.mx/>

Otras leyes como:

Ley del Consejo Nacional Económico

Ley de Planeación General de la República

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado

Fueron consultadas en la Antología de la planeación en México 1917-1985. 1. Los primeros intentos de planeación en México. 3. Los programas de desarrollo y la inversión pública. 9. Planeación Global y Sistema Nacional de Planeación (1980-1982) Fondo de Cultura Económica. México. 1985 y en el libro Segundo Curso de Derecho Administrativo. Acosta Romero, Miguel. 2ª edición. México. Porrúa. 1993.

Antologías

Antología de la planeación en México 1917-1985. 1. Los primeros intentos de planeación en México. Fondo de Cultura Económica. México. 1985.

Antología de la planeación en México 1917-1985. 3. Los programas de desarrollo y la inversión pública. Fondo de Cultura Económica. México. 1985.

Antología de la planeación en México 1917-1985. 9. Planeación Global y Sistema Nacional de Planeación (1980-1982) Fondo de Cultura Económica. México. 1985.

Diccionarios y Enciclopedias

Historia universal. volumen 8. Carroggio. S.A. ediciones. España. 1978.

Enciclopedia Universal Magna. Tomo 25. Carroggio S. A. Ediciones. España. 2002.

Enciclopedia Jurídica Básica. España. Editorial Civitas. Volumen III 1995.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo IX. Editorial Bibliográfica Argentina. 1969.

Diccionario de Filosofía. Abbagnano, Nicola. 2ª edición. F.C.E. México 1974.

Diccionario Jurídico Mexicano. México. Porrúa – UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomos A-CH y P-Z. 2001.

Diccionario Enciclopédico Larousse 2003. 9ª. edición. Editorial Larousse. México 2003

Diccionario de derecho usual. Guillermo Cabanellas. Ediciones Acayú. Tomo I. Argentina Buenos Aires 1953

Revistas

Massé, Pierre. El plan francés y la teoría económica. Crónica Legislativa. Año IV. Nueva época. Número 3. Junio – Julio. México. 1995.

Moix Martínez, Manuel. El mito del <<Estado de Bienestar>> Norteamericano. Revista de Estudios Políticos. No. 205. Enero/Febrero. España. 1976.

- Okita, O. Los efectos de la planeación sobre el desarrollo económico del Japón. Crónica Legislativa. Año IV. Nueva época. Número 3. Junio – Julio. México. 1995.
- Sidorenko, Tatiana. Inserción de la URSS en la Economía Mundial. Foro Internacional. Vol. XXXIII. Julio – Septiembre. Número 3. México. 1993.
- Szentes, Tamas. La transición desde las <<Economías de Planificación Centralizada>> a las <<Economías de Mercado>> en la Europa del Este y la URSS: la ruptura final con el Estalinismo. Revista de Economía Política. Número 18. 1990.
- Veciana i Verges Joseph Ma. La eficacia de las organizaciones. Management Today en español. Octubre 31 de 1983. México.

Otros documentos

Anexo Comparativo del número de familias afiliadas entre el primer semestre de 2004 y el primer semestre de 2005. Comisión Nacional de Protección Social en Salud. Secretaría de Salud. 2005.

Apuntes de la cátedra Introducción al Derecho Económico, impartida por el Lic. Pedro Ojeda Paullada. México. 1999.

Convocatoria a participar en el Proceso de Consulta Ciudadana. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Secretaria de Programación y Presupuesto. 3ª edición. México. 1980.

Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988. Secretaria de Programación y Presupuesto. México. 1983.

Villa Maciel, Carlos Alberto. Ponencia de Planeación Democrática. Foro de Consulta Ciudadana sobre Federalismo. México, Aguascalientes. 2001 Secretaria de Gobernación.

Los Planes Nacionales de Desarrollo 1989-1994 y 1995-2000 fueron consultados en la página web del Congreso de la Unión <http://www.cddhcu.gob.mx/>

El Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 y sus informes de ejecución fueron consultados en la Página Web de la Presidencia. <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

Páginas Electrónicas

Página Web de la University of East Anglia Norwich.
<http://www.uea.ac.uk/his/webcours/russia/documents/>

Página Web del Diario el País Uruguay. http://www.diarioelpais.com/02/09/16/predit_11065.asp

Página Web de la enciclopedia Grolier <http://gi.grolier.com/presidents/aae/side/waronp.html>

Página Web de la ONU <http://www.un.org/spanish/about/chapter.htm>.

Página Web de la OIT <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm>

Página Web de la OEA
<http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=http://www.oas.org/juridico/spanish/carta.htm>.

Página Web del FMI <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/spa/index.htm>.

Página Web del Banco Mundial
<http://web.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/O,,menuPK:64058517%7EpagePK64057857%7EpiPK:64057865%7EthesitePK:263702,00.html>.

Página Web de la SRE <http://www.tratados.sre.gob.mx>.

Página Web de la Secretaría de Salud <http://www.salud.gob.mx/>.

Página Web de la OECD <http://www.oecd.org>.

Página Web del Congreso de la Unión <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo>.

Página Web del CONACYT. <http://www.conacyt.mx/>

Página Web de la Presidencia. <http://pnd.presidencia.gob.mx/>