

2062



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE
MEXICO

Escuela Nacional
de
Estudios Profesionales Acatlán

Comentarios a la fracción II
del Artículo primero
de la Ley de Planeación

Tesis Profesional
que para obtener el título de
Licenciado en Derecho
Presenta
Jesús Felipe Consuelos García



Sta. Cruz Acatlán, Edo. México
1989



TESIS C.N.
FALLA DE ORIGEN





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

COMENTARIOS A LA FRACCION II DEL ARTICULO PRIMERO
DE LA LEY DE PLANEACION

I N D I C E

PAG.

INTRODUCCION	I
Capítulo I. Retrospectiva de la Planeación en México	
A. Antecedentes de la Planeación en México.....	2
1. Consejo Nacional Económico 1928.....	4
2. Ley Sobre Planeación General de la República 1930....	6
3. El Primer Plan Sexenal 1934-1940 (P.N.R.).....	11
4. El Segundo Plan Sexenal 1941-1946 (P.R.M.).....	22
Capítulo II. El Período 1947-1970	
A. Planes, Programas y Organismos	
1. Comisión Nacional de Inversiones 1947.....	28
2. Programa de Inversiones 1953-1958.....	31
3. Creación de la Secretaría de la Presidencia.....	37
4. Plan de Acción Inmediata 1962-1964.....	43
5. Programa de Desarrollo Social 1966-1970.....	46
CAPITULO III La Planeación en los Setentas y las Primeras Acciones para la Construcción de un Sistema- Nacional de Planeación.	

A. La Planeación Económica y Social 1970-1976.....	53
B. Primeras Acciones para la Construcción de un Sistema Nacional de Planeación.....	65
C. Plan Global de Desarrollo 1980-1982.....	75

Capítulo IV. El Nuevo Marco Jurídico de la Planeación

A. Reformas y Adiciones a los Artículos 25 y 26 Constitucionales.....	82
B. Reformas y Adiciones al Artículo 32 de la Ley de la Administración Pública Federal.....	90
C. Ley de Planeación.....	95

Capítulo V. Sistema Nacional de Planeación Democrática y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

A. Características del SNPD.....	105
1. Integración y Funcionamiento.....	107
a. Participación Social.....	111
b. Las cuatro vertientes.....	113
1) Vertiente obligatoria.....	115
2) Vertiente de coordinación.....	115
3) Vertiente de Inducción.....	116
4) Vertiente de concertación.....	117
B. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.....	118
1. Características del Plan.....	119
2. Contenido del PND.....	123
CONCLUSIONES.....	128
BIBLIOGRAFIA	132

I

I N T R O D U C C I O N

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es producto de más de seis décadas de intentar poner orden y racionalidad dentro de la Administración Pública.

Se inicia de manera formal al expedirse la Ley que crea el Consejo Nacional Económico, y a partir de ese momento, todos los Gobiernos posteriores pretenden fincar las bases del Desarrollo a través de un ejercicio público ordenado.

En México, siempre se le ha pretendido dar importancia a los aspectos relacionados con la planeación, no obstante, ésta no había fructificado por diversas causas, que van desde crisis internas, épocas beligerantes, crisis internacional, problemática moral y cultural y una carencia de participación de la sociedad en la formulación y ejecución de planes y programas.

En el año de 1981, durante la campaña presidencial del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, nos encontramos con el elemento denominado planeación democrática, el cual parecía innovador, sin embargo, al realizar el estudio de investigación del presente trabajo, nos percatamos que México cuenta con un vasto historial en materia de planeación, fincada en la participación social.

II

Este trabajo lo podemos dividir en tres apartados: la primera parte comprende los capítulos I, II y III, en ellos se realiza un breve análisis histórico de los aspectos jurídicos-- de la planeación, partiendo de las postrimerías de la Revolu--- ción Mexicana, hasta el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, - destacando los momentos más importantes de esta actividad.

La segunda parte comprende el capítulo IV, el cual se ocupa para establecer el marco jurídico del actual Sistema Na-- cional de Planeación Democrática, se analiza la Constitución, - La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley - de Planeación.

En la tercera parte se ubica el capítulo V, en el nos referimos concretamente a la manera en que se integra y funcio- na el Sistema Nacional de Planeación Democrática, asimismo, ana- lizamos el Plan Nacional de Desarrollo.

La planeación es una función capaz de brindar certidum bre y opciones en el desarrollo de nuestra Nación. Razón por la que el universitario debe participar en la formulación y ejecu- ción de los planes y programas.

La Licenciatura en Derecho es una profesión versátil, por lo que sus egresados han de ser personas capaces de desarro- llarse profesionalmente en el servicio público, en la iniciati- va privada o como abogados postulantes.

III

Todos los egresados de nuestra Alma Mater, hemos de aspirar a ser profesionistas capaces de detectar y definir las necesidades sociales y, sobre todo, de colaborar en la generación de estrategias de solución a estas necesidades.

Por último, es importante aclarar que el presente trabajo se inició en el año de 1987 y se culminó en 1988, razón por la que cuando nos referimos a "la presente administración", se debe entender a aquella que se ejerció en el sexenio 1982-1988.

C A P I T U L O I

I. RETROSPECTIVA DE LA PLANEACION EN MEXICO

A. Antecedentes de la Planeación en México

1. Consejo Nacional Económico 1928
2. Ley Sobre Planeación General de la República 1930.
3. El Primer Plan Sexenal
1934-1940 (P.N.R.)
4. El Segundo Plan Sexenal
1940-1946 (P.R.M.)

I.A. ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO

Los orígenes de la planeación en México se ubican durante el movimiento revolucionario de 1910 y aún antes; es en este período en el que se gestaron diversos planes eminentemente políticos. En torno a ellos se agruparon los pensamientos y las ideas que se enarbolaron durante la lucha contra el porfirismo. Entre estos planes destacan: el de San Luis, el de Guadalupe, el de Ayala y el de Agua Prieta, como los más importantes. (1)

El fruto de este movimiento social fue la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que señaló el camino para instaurar un nuevo orden institucional en la sociedad post-revolucionaria.

En las condiciones imperantes, se hacía necesario contar con un Estado fuerte, legítimo y orientado a iniciar un desarrollo congruente a la época y con esto lograr la reestructuración del país. (2)

La situación económica existente era un duro escollo para alcanzar el desarrollo, ya que, aunado al problema de la deuda externa, existía un alto grado de analfabetismo y una gran efervescencia política. En el orden imperante, la Constitución se

1. Secretaría de Programación y Presupuesto. "Antología de la Planeación en México". Fondo de Cultura Económica, 1a. Edición, México, 1985, Vol. 1, p. 17.

2. Ibidem, P. 18

convierte en el marco de referencia para que los gobiernos posteriores diseñen las estrategias que conduzcan a una estabilidad económica y social.

En la Constitución de 1917 queda plasmado un Proyecto Nacional, que establece las bases para el desarrollo político, económico, social y cultural de la Nación.

Ahora bien, es importante destacar que el proceso de planeación toma un cause distinto a la legislación ordinaria, y con el propósito de institucionalizarla dentro de la Administración Pública, se ha recurrido a la Ley y en ocasiones a las facultades reglamentarias del Presidente de la República. (3)

Durante el inicio de su mandato, el C. Presidente Plutarco Elías Calles establece las Comisiones de Eficiencia, con la intención de efectuar una estructuración moderna y ágil de los servicios públicos de la Administración.

Asimismo, durante la administración del General Calles, surge el Departamento del Presupuesto, cuyas funciones consistirían en elaborar el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como garantizar el cumplimiento del Programa de Gobierno. Este intento resultó un fracaso, en virtud de que en los artícu

3. Villagorda Lozano, José Manuel. Evolución Histórica de los Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. En "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México". Editorial Porrúa, la Edición, México, 1983, p. 21.

los transitorios de su Ley Orgánica se determinó el inicio de su vigencia cuatro años posteriores a su publicación en el Diario Oficial. (4)

En esta etapa y dentro de la situación imperante en el país, era preocupación fundamental del Estado contar no sólo con el consenso de la población civil, sino de su participación y actuación en la transformación del país.

I.A.I. CONSEJO NACIONAL ECONOMICO 1928

Los primeros antecedentes jurídico administrativos de la planeación posteriores a la Constitución de 1917, se ubican en la Ley que crea el Consejo Nacional Económico.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de febrero de 1928, se publicó el Decreto por el cual se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal, para la expedición de una Ley destinada a la creación de un Cuerpo Consultivo Oficial, Permanente y Autónomo en Asuntos Económico-Sociales. En uso de esas facultades, se publica en el Diario Oficial de fecha 15 de junio del mismo año la creación del Consejo Nacional Económico.

El propósito del Consejo fue el estudio de los asuntos eco

4. Ruiz Dueñas, Jorge. "La Vía de la Planificación Mexicana". En Revista de la Administración Pública Nums. 55/56. Editorial INAP, México, 1983, P. 35

nomico-sociales del país; sus características eran el consti---
tuir un grupo permanente y autónomo de consulta necesaria. (5)

El artículo 1o. de la Ley del 15 de junio de 1928, establece que el Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos Mexicanos, tendría como objeto el estudio de los asuntos económico-sociales de la Nación y que sería un cuerpo permanente y autónomo, de consulta necesaria y de iniciativa libre. (6)

El artículo 2o. indica que el Consejo Económico tenía las facultades de investigación de todos los asuntos de carácter económico-social, recabar y coleccionar todos los datos de índole estadístico, oficial o particular, así como obtener la información encaminada a la solución de la problemática económica-social.

La finalidad del Consejo era proponer ante el Ejecutivo Federal y ante los Estatales, la solución de los problemas económicos y sociales, una vez efectuados los estudios del caso.

El Consejo estaría integrado por un representante de las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Fomento, de Comunicaciones y Obras Públicas, de

5. Richardo Pagaza, Ignacio. "Introducción a la Administración Pública en México". Editorial INAP, 1a. Edición, 1984, Vol. 2, p. 20 .
6. Ley del Consejo Nacional Económico, Diario Oficial de la Federación, México, 15 de junio de 1928

la de Industria, Comercio y Trabajo, de los Departamentos de Sa-
lubridad y el de Estadística Nacional; por consejeros de la Uni-
versidad Nacional de México; consejeros de las Sociedades Cien-
tíficas y Culturales; un consejero por las Instituciones de Cré-
dito y uno por el Banco de México; consejeros de la Cámara de -
Comercio; consejeros de las Cámaras Industriales; de las Cáma--
ras Agrícolas; de la Confederación Regional Obrera Mexicana, -
etcétera. Todo esto de acuerdo a lo que establecía el artículo
4o. de la Ley.

Sin lugar a dudas, aquí se encuentran los primeros esfuer-
zos realizados, las primeras prácticas de consulta que se efec-
tuaron en el país con objeto de lograr que la sociedad civil -
participara en la toma de decisiones.

Desafortunadamente esta iniciativa no tuvo los resultados_
esperados y en la práctica no fue relevante.

I.A.2. LEY SOBRE PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA 1930

Dos años después de la creación del Consejo Nacional Econó-
mico y con la experiencia del Primer Congreso Nacional de Pla-
neación, efectuado el día 20 de enero de 1930, cuyo objeto fue_
contribuir a la identificación de la problemática económica y -
social del país, a efecto de realizar planteamientos y contribu-
ciones para encauzar y dirigir la acción pública, se expide la_
Ley sobre Planeación General de la República.

En efecto, en uso de la facultad conferida por el Congreso de la Unión, mediante Decreto de fecha 11 de enero de 1930, el C. Ing. Pascual Ortíz Rubio, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, expide la Ley sobre Planeación General de la República, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio del mismo año.

Indudablemente, esta Ley representa uno de los primeros intentos de planeación a nivel mundial. Se ubica en dos momentos importantes para la economía mundial: por una parte, se expide dos años después de que la Unión Soviética da a conocer su Primer Plan Quinquenal, siendo éste el único país que en esa época planificaba su economía, por otra, aparece antes del "New Deal" de los Estados Unidos, programa que viene a romper con el orden establecido por el "Laisser Faire".

Esta Ley es el primer paso para coordinar y encauzar la acción pública, al pretender que se efectuara un inventario de los recursos del país y se creara la infraestructura para la industrialización.

En esta época se hace prioritario el reconstruir la economía nacional para el desarrollo posterior del país. Independientemente de que la República Mexicana se encontraba sumida en un gran atraso tecnológico y con una pesada deuda externa auestas, se presenta la gran depresión de 1929, recesión que trae consigo el que los productos de manufactura mexicana no

puedan salir al extranjero.

En congruencia con la Ley sobre Planeación General de la República, la planeación se inicia con la acción de inventariar los recursos existentes en el país, para que de esta manera se coordinara el quehacer del Gobierno en torno a las obras públicas necesarias. (7)

En las consideraciones de la Ley se reconoce implícitamente las limitantes de los mecanismos tradicionales para la asignación de recursos destinados a la creación de infraestructura económica del país.

El contenido de la Ley era de 19 artículos, divididos en cinco capítulos, los cuales se referían a diversos aspectos de la planeación y su práctica administrativa.

En las consideraciones y en el artículo 10. de la Ley se vislumbra la necesidad de que el proceso de planeación fuera de largo alcance.

De conformidad a lo establecido por la Ley, la planeación en México tenía como objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno, para conseguir el desarrollo del país de una manera ordenada y armónica.

7. Ley sobre Planeación General de la República, Diario Oficial de la Federación, México, 12 de julio de 1930

A efecto de contar con las medidas acordes para lograr un aprovechamiento real y equiparable de los recursos naturales, - la Ley ordenó se procediera a la formación del "Plano Nacional de México" y tenía por objeto el regular el desarrollo equilibrado del país.

En la exposición de motivos de la Ley se indica que por "Plano Nacional de México" no debía de entenderse un mapa o carta geográfica, sino una serie de documentos gráficos que expresen las ideas, estudios, programas, investigaciones y proyectos de obras realizadas o por efectuar. Este documento debía de ser gráfico, dinámico, viviente, sujeto a variaciones de acuerdo a nuevas necesidades, adaptable, elástico y actualizado, capaz de establecer lineamientos generales para encauzar y regular el crecimiento progresivo y ordenado del país.

En el artículo 3o. se indica lo que el "Plano Nacional de México" abarcaría: divide el Territorio Nacional en zonas o regiones en las que concurrieran circunstancias predominantes. - Se propuso 21 zonas, tales como agrícolas, ganaderas, industriales, comerciales, urbanas, etc.

La responsabilidad de elaborar el "Plano Nacional de México", correspondía a la Comisión de Programa, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, en virtud de que esta dependencia era la encargada, administrativamente, de efectuar obras públicas y conforme a lo establecido por los artícu-

los 13 y 14 de la Ley, el Ejecutivo de la Unión queda facultado para expropiar terrenos, edificios e incluso materiales para efectuar las obras necesarias en la formación del plano, vinculando la función de planeación a un acto de autoridad, fundado en la utilidad pública de las obras. (8) Esta comisión fue integrada por un representante técnico de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Departamento del Distrito Federal y de los Territorios de la Federación.

Por otra parte, se establece la Comisión Nacional de Planeación con carácter y funciones de Cuerpo Consultivo de la Comisión de Programa. Se integraría, además de representantes técnicos de cada dependencia de la Administración Pública, por representantes de los diferentes sectores sociales interesados.

La Ley sobre Planeación General de la República pretendía establecer un régimen jurídico en torno a la planeación, considerando a este proceso como un sistema administrativo, basado en la necesidad de coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno, a fin de alcanzar el desarrollo material y constructivo que requería el país.

Esta Ley no se aplicó en forma adecuada, lo que se podría atribuir a las condiciones de inestabilidad y de cambio que en

esa etapa prevalecieron en el país. (9) No obstante, no se pueden soslayar las enseñanzas que derivaron en este primer intento de planeación.

I.A.3. EL PRIMER PLAN SEXENAL 1934-1940 (P.N.R.)

El Primer Plan Sexenal 1934-1940 representa el primer intento serio de programar las actividades del Gobierno y de conducir integralmente el desarrollo del país. (10) Así se considera en virtud de que cualquier antecedente anterior no constituye en concreto la voluntad de planear.

Este Plan no constituía realmente un plan de desarrollo que descansara esencialmente sobre bases económicas, sino fue una manera de plantear pronunciamientos políticos y económicos de una tendencia política revolucionaria.

El Plan Sexenal se presenta como producto de la visión del C. General Plutarco Elías Calles, es en el párrafo 4o. de la Introducción del texto oficial en donde se citan las palabras alusiones a la ordenación de las tareas de Gobierno. (11)

9. Ruíz Massieu, José Francisco. ¿ Es posible un Derecho Mexicano de la Planeación ? En "Avances de Derecho Administrativo, Económico y Social". Editorial INAP, Serie Praxis, México, 1985, p. 110.
10. Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc. "México y sus Problemas Socio-económicos". Editorial IPN, 1a. Edición, México, 1982, p. 185.
11. Instituto de Capacitación Política "Historia Documental del Partido de la Revolución", Editorial PRI, México, 1987, 2a. Edición, Tomo 2, P. 338

El Plan fue formulado por la Comisión de Programa, designada por el Partido Nacional Revolucionario (P.N.R.). En su elaboración se tomó en cuenta una serie de estudios realizados por la Comisión Técnica del Ejecutivo Federal, nombrada por el Presidente, por los Gobernadores de las entidades federativas, por los titulares de las dependencias de la Administración Pública, así como de algunos Ayuntamientos. Organizaciones campesinas, obreras y particulares también participaron.

En el mes de junio de 1933, se hizo oficial la precandidatura del General Lázaro Cárdenas del Río, como aspirante a participar en los comicios electorales para ocupar la Presidencia de la República durante el primer período de seis años. (12) El mes siguiente se inician los trabajos encaminados a la formulación del Primer Plan Sexenal, que serviría de plataforma electoral del candidato del P.N.R., y que en boca del "Jefe Máximo", debía ser detallado.

Una política estática, carente de reformas y una crisis - que se había agravado, dan como resultado el fortalecimiento de las organizaciones campesinas y obreras independientes, el General Calles requería que se unificaran en torno al P.N.R., al parecer Lázaro Cárdenas era el Candidato de la unificación.

En efecto, tal y como lo esperaba el "Jefe Máximo", Cárde-

12. Lajous, Alejandra. "Los Orígenes del Partido Unico de México". Editorial UNAM, 2a. Edición, México, 1981, p. 178.

nas logró el consenso de los diferentes grupos en torno a los - problemas del desarrollo del país y propició su unión en el seno del P.N.R., fortaleciendo así el liderazgo de Calles como árbitro de los conflictos. (13)

En esos momentos (1933), el Gobierno y el Presidente de la República son manipulados por el P.N.R., y todo el mundo reconocía la Jefatura de Calles, por lo que el apoyo brindado al General Cárdenas por parte de organizaciones campesinas y obreras - no asustan al "Jefe Máximo", ya que consideraba que a través de un P.N.R., unido podría controlar el Poder Ejecutivo.

El 25 de agosto de 1933 es designado el Coronel Carlos Riva Palacio como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del P.N.R., en sustitución del General Manuel Pérez Treviño, el - cual era precandidato opositor a Cárdenas. A su renuncia como - precandidato, el General Pérez Treviño es nombrado Presidente - de la Comisión de Programa, quedando integrado el C.E.N. del - P.N.R., por lo que se considera el ala conservadora del Callismo. Por otra parte, el 28 de septiembre de 1933, el Secretario de Hacienda y Crédito Público Alberto J. Pani, renuncia al cargo, el "Jefe Máximo" asume el puesto y con ello se convierte - en Presidente de la Comisión de Colaboración Técnica del Ejecutivo Federal.

13. Garrido, Luis Javier. "El Partido de la Revolución Institucionalizada". Editorial Siglo Veintiuno, Edición Única, México, 1986, p. 196.

para la elaboración del Primer Plan Sexenal. (14)

La Comisión del Programa de Gobierno del P.N.R. y la Comisión de Colaboración Técnica del Ejecutivo Federal, son controladas por el ala Callista, aunque la intervención del ala Cardenista las mantenía divididas.

El Proyecto del Plan pretendía restringir el libre actuar del Ejecutivo en turno, asegurando con ésto la continuación del "Maximato".

Por su parte, el General Cárdenas evitó cualquier enfrentamiento o roce con el "Jefe Máximo" con la finalidad de que su candidatura no se pusiera en peligro, demostrando un manejo de técnica política excepcional, ya que de esta manera llegaría con un poder íntegro, no mermado por choques directos.

En los primeros días del mes de diciembre de 1933, se celebró la II Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario, en la Ciudad de Querétaro, con el objeto de lograr la nominación oficial del General Lázaro Cárdenas, como candidato de ese Instituto Político a la Presidencia de la República, y la aprobación del Primer Plan Sexenal.

Así, se presenta el Proyecto del Plan Sexenal, el que a pesar del dominio Callista en las Comisiones encargadas de la elaboración rebasa en gran medida a lo originalmente contemplado.

14. Garrido, Luis Javier. op cit. p. 199

El ala Callista le restó importancia a los cambios, reduciéndolos a una reforma en la enseñanza primaria y en materia agraria se continuara con las dotaciones de tierra, sin que fuera prioritario y señalando que los campesinos que no obtuvieran este beneficio volverían a su antiguo papel de peones acasillados. Por su parte, el ala Cardenista pide el reinicio de la reforma agraria, garantías a los trabajadores, un mayor intervencionismo del Estado en la economía y una amplia reforma de la enseñanza. (15)

Durante la Convención, el líder de la Confederación Campesina Mexicana (C.C.M.), Prof. Graciano Sánchez, hizo una intervención trascendente que al cabo significó un triunfo del ala Cardenista, sus afirmaciones fueron causa de reformas en la formulación final del Plan Sexenal. Criticó duramente la política agraria del "Maximato", acusando a funcionarios de estar coludidos con latifundistas, de repartir tierras inútiles y estériles, señalando que la reforma agraria estaba muy lejos de ser un éxito. (16)

Mientras el ala Callista desea consolidar el aparato estatal pero sin hacer demasiadas concesiones en materia económica, los cardenistas pugnan por que se incluyan en el Plan las deman

15. Garrido, Luis Javier. op cit. P. 200

16. Instituto de Capacitación Política, op cit., Tomo 2, P. 99 y sig.

das de las organizaciones obreras y campesinas.

Por fin, después de diversas discusiones quedó aprobado el Primer Plan Sexenal, el cual no satisfacía a ninguna de las facciones, sin embargo, logró la conciliación y evitó fricciones - que significaran rompimiento dentro del P.N.R.

El Primer Plan Sexenal se constituye ante todo como una - forma de cumplir con los postulados establecidos en la Constitución. (17) La planeación es considerada como una actividad eminentemente política, se establece que el Estado es un agente activo cuya participación en los fenómenos y problemáticas del - país es vital.

Entre las metas pretendidas por el Plan destacan el encauzar la acción gubernativa para cumplir con los postulados de la Revolución Mexicana, también se impulsaría el desarrollo económico y se intentarían superar las difíciles condiciones externas prevalecientes, ya que sólo así se estaría en posibilidades de elevar el nivel de vida de la población.

La estructuración del Plan fue acorde a la organización de la Administración Pública, en virtud de que estaba dividido en capítulos que correspondían a las Secretarías y Departamentos - de Estado que existían en ese momento.

17. Secretaría de Programación y Presupuesto "Antología de la - Planeación en México", op cit., Vol. 1, P. 26

La tesis central del Plan Sexenal es el intervencionismo - de Estado, tendiente a regular las actividades económicas de la vida Nacional. (18)

En el párrafo 13o. del documento se indica que, de acuerdo a la teoría política mexicana y a lo establecido por la Constitución de 1917, se adopta la intervención del Estado en la regulación de las actividades vitales del país.

El intervencionismo de Estado se manifiesta en cuatro campos fundamentalmente: el agrario, el industrial, el sindical y el educativo.

En el párrafo 8o. de dicho Plan, se le atribuye y se exalta que el Estado ha de asumir una política reguladora de las actividades económicas, ya que ésto constituyó una expresión generalizada de los participantes en la elaboración del proyecto. - El pronunciamiento es a favor de que el Estado participe como - un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país. Así se establecen las bases de lo que posteriormente se conocería como Rectoría del Estado.

El capítulo de Economía Nacional establece que la política de nacionalismo económico es un recursos de legítima defensa; - se señala la necesidad de realizar la nacionalización del sub--

18. Medin, Tzvi. "Ideología y Praxis Política de Lázaro Cárdenas". Editorial Siglo Veintiuno, 13a. Edición, México, 1986, p. 44.

suelo y de la creación de un organismo oficial, encargado de la exploración; en materia de energía eléctrica también se habla - de la creación de un organismo oficial tendiente a lograr el - abasto sistemático del país. Con un marcado nacionalismo, pretende recuperar los recursos del subsuelo de las manos extranjeras.

El Primer Plan constituye un conjunto de postulados económicos, donde el tipo de planeación que se quiere efectuar queda circunscrito al ámbito del Sector Público. Se pugna por la - - reestructuración de la Administración Pública para un mejor funcionamiento de la reforma agraria y lograr una mejoría económica y social de los campesinos y de los obreros. (19)

En el Plan se reconoce la necesidad de otorgar mayores recursos a la educación y a la salud, a efecto de elevar las condiciones de vida de la población.

En el proyecto propuesto por los callistas en materia educativa se continúa hablando de una educación laica y antireligiosa, pero sin ninguna orientación doctrinaria. Sin embargo, durante la discusión y aprobación, gran parte de los convencionalistas se manifestó en favor de una educación socialista. Por ésta no debía entenderse una educación acorde a los principios marxistas-leninistas, sino la dirigida a cumplir con los postu-

19. Secretaría de Programación y Presupuesto. "Antología de la Planeación en México", op cit. Vol. 1, P. 28

lados de reivindicación social. (20)

De acuerdo a lo anterior, en el capítulo relativo a educación, se establece que ésta sería acorde a la doctrina socialista que la Revolución Mexicana sustenta. La educación constituye una función social, por lo que dicha actividad y la orientación pedagógica la fijaría el Estado. Se manifiesta un marcado laicismo y un alto grado de antireligiosidad, ya que considera que la educación debe estar libre de la obra perturbadora que causan los ministros de los cultos religiosos.

En el capítulo relativo al trabajo, el P.N.R., se manifestó conforme a los postulados establecidos en la Constitución, pugnando por el fortalecimiento de los sindicatos de trabajadores. Se pronuncia a favor de un Estado que vigile el proceder de los sindicatos, o sea, cumplir de manera eficaz su función social y que no se conviertan en un instrumento de opresión de sus agremiados.

Se contempla como solución al problema agrario el reparto y restitución de aguas y tierras a todos los campesinos, el límite sería la completa satisfacción de todos los núcleos de población rural de la República Mexicana. Se incluye a los peones acasillados, a quienes se les otorgaría tierra del mismo latifundio en el que sirvieran.

20. Medin, Tzvi. op cit. P. 51

Asimismo, se contempla la propiedad privada como garantía de los individuos y se declara en favor de un estricto respeto de ésta.

Los lineamientos generales que se establecieron en el Plan Sexenal, fueron tomados en cuenta para la elaboración del Programa de Gobierno 1934, correspondiente al último año de Gobierno de Abelardo L. Rodríguez. (21)

Una vez que el General Cárdenas es nominado como candidato del P.N.R., para ocupar la Presidencia de la República, establece una Comisión Asesora Especial, a efecto de plasmarlo o incluirlo en los programas del Gobierno de 1934 a 1940. Quedando integrado por representantes de las distintas Secretarías y Departamentos de Estado, del Banco de México, del Ejidal y de la Comisión de Irrigación. (22)

El Plan Sexenal influyó decisivamente en las medidas adoptadas por el Presidente Lázaro Cárdenas, ya que repartió 18 millones de hectáreas, de las cuales un millón eran de riego, se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal para brindar apoyo a los campesinos organizados en núcleos ejidales, se transformó la Comisión Nacional Agraria en Departamento Autónomo, las inversiones públicas se dirigen a las obras de riego, duplicándose

21. Secretaría de Programación y Presupuesto. "Antología de la Planeación en México", op cit., Vol. 1, P. 28

22. Pichardo Pagaza, Ignacio. op cit. P. 20

las áreas de regadío durante el sexenio. Por otra parte, se amplía la base energética al expropiarse la industria petrolera y al reestructurarse y poner en funcionamiento la Comisión Federal de Electricidad. (23)

En esa época se reconoció la necesidad de adecuar la organización de la Administración Pública, para mejorar la planeación del desarrollo nacional, por lo que se creó la Comisión Intersecretarial encargada de efectuar los estudios correspondientes. Dicha Comisión influyó notablemente en la elaboración de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935, la que indicó que independientemente de los trabajos y actividades específicas señaladas para cada dependencia, debían de efectuar estudios y la planeación política en conjunto, quedando obligados los titulares a presentar sus programas anuales. (24)

A pesar de que el Plan Sexenal no lo es en el sentido y acepción técnica del vocablo plan de desarrollo, sí constituye un conjunto de lineamientos que recomiendan una política económica y social a seguir. Además, careció de una metodología adecuada para llevarlos a la práctica en una economía como la prevaeciente en esa etapa de México.

El primer Plan Sexenal era abundante en objetivos, pero ca

23. Secretaría de Programación y Presupuesto. "Antología de la Planeación en México". op cit., Vol. 1, p. 28

24. Pichardo Pagaza, Ignacio, op cit. P. 20

rente de instrumentos que aseguraran su ejecución íntegra. No obliga a nadie, ya que constituía una tendencia política revolucionaria y su elaboración no había sido encomendada a ninguna dependencia gubernamental. Las deficientes estadísticas no permitieron evaluar los resultados.

Para el Dr. Ricardo Carrillo Arronte, el Plan Sexenal fue un Plan Global deductivo desarticulado, en virtud de que existía gran irregularidad entre los rubros contemplados, todo ésto a pesar de que intenta efectuar un estudio de la economía en su conjunto y plantea la imagen deseada para el país. No contó con un programa financiero que lo apoyara. (25)

No obstante todas las limitaciones de carácter técnico y financiero del Plan Sexenal, se considera que sus objetivos influyeron trascendentemente en la vida de la Nación.

I.A.4. EL SEGUNDO PLAN SEXENAL 1941-1946 (P.N.R.)

El segundo Plan Sexenal, al igual que su antecesor fue elaborado por el Partido en el poder y no por el Estado. El Partido Nacional Revolucionario cambió de denominación por la de "Partido de la Revolución Mexicana". Con esto se intenta dar seguimiento a los esfuerzos que, en materia de planeación del desarrollo, se habían realizado en el sexenio 1934-1940.

25. Carrillo Arronte Ricardo, cit. pos., Martínez, José. "Reclamamos de Justicia a Candidatos Priistas". En el Periódico El Financiero, 21 de diciembre de 1987, México, D.F., P. 78

En la elaboración del Plan participaron diversas organizaciones obreras y campesinas, una oficina técnica de la Secretaría de Gobernación y grupos de particulares.

La Confederación de Trabajadores de México (C.T.M.), presentó un anteproyecto del Plan, el cual además de ser seriamente enmendado por el Partido y acremente criticado por la oposición, fue rechazado de plano al aprobarse uno distinto. (26)

El Comité Central Ejecutivo del Partido de la Revolución Mexicana, convocó a la I Asamblea Nacional Ordinaria, a efectuarse del 10. al 3 de noviembre de 1939, cuyos objetivos eran la designación de candidato a la Presidencia de la República del período 1940-1946, así como la aprobación del Segundo Plan Sexenal de Gobierno.

El Plan se avocaba de manera mas directa al problema de la planeación de las actividades gubernamentales, y de la coordinación entre las dependencias oficiales, a efecto de que existiera una orientación en sus tareas hacia objetivos de transformación revolucionaria. (27)

Con este Plan se pretende encauzar y orientar la gestión gubernamental durante el período del General Avila Camacho, tan exitosamente como lo había hecho el Primer Plan con el General

26. Garrido, Luis Javier. op cit., P. 362

27. Villagordoa Lozano, José Manuel. op cit., P. 21

Cárdenas. El propósito fundamental del Segundo Plan fue continuar con el reparto agrario al mismo ritmo que el sexenio anterior, ampliar el crédito bancario, impulsar las obras de riego, mejorar las vías de comunicación y consolidar la colectivización de las tierras.

Dividido en 14 capítulos, el Segundo Plan Sexenal reflejó las necesidades y estableció los objetivos que habría de alcanzar la acción gubernativa, así como los medios para lograrlo. - Cada capítulo correspondía a las Secretarías y Departamentos de Estado que en esos momentos existían. (28)

En este documento quedan plasmados algunos conceptos de planeación y del papel que juega el Estado en el proceso del desarrollo. Destaca en el campo de lo industrial, en virtud de que otorga demasiada importancia a esta actividad, ya que la considera como imprescindible para alcanzar el desarrollo del país. Asimismo, establece una serie de lineamientos para los demás sectores económicos y sociales, así como para la Administración Pública.

En la introducción del Plan, se intenta garantizar la continuidad de la obra realizada por el Presidente Lázaro Cárdenas en materia agraria y laboral.

28. Instituto de Capacitación Política. "Historia Documental del Partido de la Revolución". Editorial PRI, 1a. Edición, México, 1982, Vol. 4, p. 305.

Los capítulos de reparto agrario, trabajo y comunicaciones, economía y obras públicas, que durante el anterior Plan Sexenal trascendieron por su importancia, tendían a establecer una continuidad en los lineamientos y políticas ejercidas, por lo que no existió una reforma de fondo en estos rubros.

En materia educativa no se emplearon los términos de educación socialista o racionalista que durante el Primer Plan se utilizaron.

Como elementos nuevos que aparecen en el documento, son dos capítulos referentes a publicidad y planeación. En el primero se indica la importancia de dar a conocer a la sociedad, las acciones realizadas por el Gobierno y las políticas seguidas por el sector público. El otro capítulo, intitulado Planeación y Coordinación, se refiere a la importancia de que las dependencias y entidades del Gobierno Federal, coordinaran sus esfuerzos para la consecución de los objetivos, así como la participación de estos organismos oficiales en el proceso de planeación.

Por otra parte, se intenta fortalecer el federalismo al destacar la importancia de una mejor coordinación entre los tres niveles de Gobierno.

Una característica importante del Plan es la flexibilidad, es decir, la adecuación a las circunstancias imperantes en el

momento sin perder su esencia orientadora. (29)

En el Plan Sexenal se propone la creación de un Supremo - Consejo de la Nación, en el que participaran diversos sectores de la población, con facultades de tipo consultivo similares a las del Consejo Nacional Económico, continuando así con la preocupación de que la sociedad civil participara en las diferentes tareas de desarrollo social.

La situación beligerante que se vivía originó que se decretara la creación de la Comisión Federal de Planificación Económica, el día 9 de julio de 1942, destinado a hacer frente al estado de emergencia resultado de la II Guerra Mundial. (30)

El estado de conflagración prevaleciente durante el período 1940-1946 y sus efectos en la economía mexicana impidieron - al Gobierno llevar a cabo la ejecución del Plan.

Por otra parte, al igual que su antecesor, el Segundo Plan constituye una serie de pronunciamientos políticos de una tendencia revolucionaria que a nadie obliga, ya que ni su elaboración ni su ejecución son encomendados a determinada autoridad. - (31)

29. Secretaría de Programación y Presupuesto. "Antología de la Planeación en México". op cit., Vol. 1, P. 32

30. Ruíz Dueñas, Jorge. op cit., P. 36

31. Villagordo Lozano, José Manuel, op cit., P. 25

C A P I T U L O I I

EL PERIODO 1947-1970

A. Planes, Programas y Organismos

1. Comisión Nacional de Inversiones 1947
2. Programa de Inversiones 1953-1958
3. Creación de la Secretaría de la Presidencia
4. Plan de Acción Inmediata 1962-1964
5. Programa de Desarrollo Social 1966-1970

II.A.1. COMISION NACIONAL DE INVERSIONES 1947

En las décadas de los años veintes y treintas, se inicia la creación y funcionamiento de organismos y empresas públicas, con lo que se acentúa y se reafirma la rectoría económica del Estado.

Durante la II Guerra Mundial y el período posterior, se da en México una creciente industrialización con un ritmo sostenido, con la creación de diversas Empresas Estatales. A fines del mandato del General Avila Camacho, eran unos cuantos Organismos, pero durante el sexenio del Lic. Miguel Alemán Valdés, surgen más de cuarenta. Dentro de este contexto, se hace necesario ordenar la función administrativa de una manera más eficiente.

Existía una insuficiencia de recursos financieros, así como la necesidad de crear una infraestructura económica que permitiera el crecimiento y la diversificación del aparato productivo, por lo que es indispensable el iniciar una nueva función, tendiente al control del sector paraestatal y a preparar programas de inversión pública (1)

Durante el período del Lic. Alemán Valdés, (1946-1952) no existió ningún intento para reanudar o formular planes de desarrollo, por lo que se enfrentaron los problemas existentes, a --

1. Secretaría de Programación y Presupuesto. "Antología de la Planeación en México". Fondo de Cultura Económica, México, 1985. 1ª Edición, Vol. 1, p. 40

través de programas aislados.

El 31 de diciembre de 1947, se promulga la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la cual representa un importante esfuerzo de racionalización de recursos públicos. (2)

La Ley otorga una serie de facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre las que podemos señalar el control, fiscalización y vigilancia de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Paraestatal. De esta manera se controla su marcha administrativa y buen desarrollo, vigila que sus resultados se ajustaran a los fines con que fueron creados y se fiscalizan las erogaciones del Gobierno Federal destinados a dichos Organismos (art. 5ª)(3)

El artículo 8º facultó a la propia Secretaría de Hacienda, proponer al Ejecutivo Federal un plan general de operaciones, - que en caso de que fuese aprobado por éste, se constituiría en norma de observancia obligatoria en el desarrollo de las actividades de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

2. Ruiz Dueñas, Jorge. "La Vía de la Planificación Mexicana". En Revista de la Administración Pública Nums. 55/56. Editorial INAP, México, 1983, P.37
- 3 Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Diario Oficial de la Federación, Mexico, 31 de diciembre de 1947.

De acuerdo con las facultades concedidas a la misma dependencia en el artículo 15º, el 31 de enero de 1948, se decreta - la creación de la Comisión Nacional de Inversiones, como el organismo administrativo encargado de asumir las funciones de control, vigilancia y coordinación, esto es, de aplicar la Ley.(4)

Las funciones encomendadas a la Comisión Nacional de Inversiones, consistirían en controlar, vigilar y coordinar a los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, a efecto de procurar su correcto funcionamiento económico y, en su caso, ajustar sus funciones a los objetivos para los que fueron creados.

Con esta Comisión, se intentó frenar el despilfarro de los recursos públicos, ordenando y disciplinando la actividad de la Administración Pública.

El régimen jurídico de la programación económica surge con la Comisión Nacional de Inversiones, al pretender asignar los - recursos económicos de acuerdo a las prioridades sectoriales, - con el fin de alcanzar un desarrollo económico y social. (5)

4. Vid. Diario Oficial de la Federación, México, 31 de enero de 1948.
5. Villagordoa Lozano, José Manuel. Evolución Histórica de los Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. En "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México", Editorial Porrúa, México, 1981, 1ª Edición. P.26

Esta Comisión no representó mas que un intento de ordenar - al Sector Público, en virtud de que sólo funcionó de un modo formulario. (6) Esta efímera existencia se atribuye al gran número de problemas y deficiencias en la coordinación intersectorial, - que impedía el control y la operación de la actividad pública - por las diversas Secretarías que integraban a la Comisión.

II.A.2. PROGRAMA DE INVERSIONES

Dentro del contexto que prevalecía en México en 1952, en el que la economía Mexicana era presa de los embates del exterior , en donde el círculo vicioso de devaluación-inflación había sentado sus reales, la natalidad crecía a ritmos incontrolables y el ingreso se concentraba en pocas manos, el Presidente Adolfo Ruiz Cortínez, solicita a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y a la de Economía, la elaboración de un Programa de Inversiones relativo al sexenio 1953-1958, destinado a conducir con la - política adecuada el desarrollo económico del país. (7)

Para la elaboración del Programa de Inversiones 1953-1958,

6. Wionczek, Miguel S. Antecedentes e Instrumentos de la Planea-ción en México. En "Bases para la Planeación Económica y Social de México" Editorial Siglo Veintiuno, México, 1986, - 13ª Edición, P.32.
7. Vid. Acuerdo que dispone que las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, deberán proporcionar a la Secretaría de Hacienda el Programa de Inversiones relativo - al Sexenio 1953-1958. Diario Oficial de la Federación, México, 27 de junio de 1953.

se crea un Comité de Inversiones, el cual funcionaría bajo la supervisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sus funciones serían las de examinar y comprobar las actividades y programas del Sector Público. Una vez recabada la información, las Secretarías de Hacienda y de Economía, presentarían al Ejecutivo Federal un programa coordinado de inversiones públicas.

El Comité de Inversiones tuvo serias dificultades operativas, porque se considera que las funciones de planeación y programación, no son afines a la naturaleza de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en el supuesto de aprobar inversiones que rebasaran el lapso de un año, que es el período que utiliza esta dependencia en todas sus actividades referentes al manejo de presupuesto federal, quedaría el compromiso de continuar con el financiamiento de programas, independientemente de sus recursos anuales. Por otra parte, al efectuar sus labores de recolección de datos e información, se suscitaron fricciones políticas con los demás organismos federales lo que impedía su buen funcionamiento.(8)

A efecto de que el Comité de Inversiones no tuviera obstáculos en el desarrollo de sus funciones, el 29 de octubre de 1954, se dispuso que dependería directamente del Presidente de la República, denominándose Comisión de Inversiones.(9) En este

8. Wionczek, Miguel S. Op Cit., P.34

9. Acuerdo que dispone que la Comisión de Inversiones dependerá directamente del Presidente de la República, Diario Oficial de la Federación, México, 24 de octubre de 1954.

acuerdo se reiteran las instrucciones del Ejecutivo a las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en el sentido de que proporcionarán a la Comisión la información sobre proyectos de inversión que en ese momento se efectuaran, así como los nuevos proyectos y estudios sobre planes a largo plazo.

Dentro de las funciones encomendadas a la Comisión de Inversiones, se encontraban el formular y ejecutar el Programa de Inversiones 1953-1958, asesorar al Ejecutivo en la materia; efectuar los estudios económicos necesarios para llevar a cabo una eficaz coordinación respecto a prioridades, montos y función de las inversiones públicas, de acuerdo a lo señalado por los objetivos de política nacional. Para tales efectos, disponía de la información recabada.

La Comisión de Inversiones era considerada como intermedia entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fuente principal de recursos financieros destinados a programas de inversión y las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, como destinatarios y usuarios de los fondos.

Unos meses antes del inicio del año fiscal, la Comisión obtenía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el monto estimado de recursos financieros disponibles para inversiones, asimismo, recibía de los Organismos, Empresas y Dependencias del Gobierno, los proyectos y monto de fondos para inversión.

Con estos datos, la Comisión procede a la elaboración de un plan preliminar para la distribución de fondos federales, de acuerdo a las prioridades de recursos para la inversión y de conformidad al programa previamente diseñado.

Una vez integrado el Programa de Inversiones del año que se tratase y acorde a la realidad política del país en ese momento, se sometía a la consideración del Presidente de la República, y, en caso de aprobación, la Comisión certifica ante la Secretaría de Hacienda los montos específicos de fondos federales que eran -- asignados a cada proyecto. En ausencia de la certificación no -- procedía ningún pago. (10)

De acuerdo a lo establecido en los puntos 5ª y 6ª del Acuerdo indicado, prohíbe a las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, el efectuar inversión alguna no aprobada con anterioridad por la Comisión y por el Titular del Ejecutivo.

La Comisión de Inversiones ejercía un control de hecho sobre el sector público, ya que contaba con la información financiera y técnica de cualquier proyecto de inversión, podía vetar los programas, negando la asignación de recursos financieros federales. Por otra parte, por su cercanía al Ejecutivo y el deber

10. Secretaría de Programación y Presupuesto "Antología de la Planeación en México", Op Cit. Vol. 1 P.45

de informar sobre el funcionamiento de cada Organismo, obligó a las buenas prácticas administrativas.

Además de haber efectuado el Programa de Inversiones 1953-1958, y como consecuencia de la insuficiencia del ahorro interno para el financiamiento de los programas anuales, la Comisión elaboró un Programa de Inversiones para los años 1957-1958, el cual serviría de base para la negociación con el Banco Internacional, para la obtención de créditos destinados a la irrigación, energía, comunicaciones y transportes. (11)

El Programa de Inversiones 1953-1958, representó un gran avance tanto en la elaboración como en la ejecución, respecto a los anteriores programas. Este fue el primer Programa que se adecuó a la contabilidad del país, es decir, impuso orden de importancia en las inversiones, ya que dependiendo de las prioridades se asignaban los recursos con que se contaba en esa época.

Los objetivos pretendidos mediante la puesta en marcha del Programa de Inversiones eran:

- 1) Mejoramiento del nivel de vida de la población.
- 2) Lograr una satisfactoria tasa de incremento en el desarrollo económico.
- 3) Alcanzar un desarrollo coordinado en la economía.

11. Wionczek, Miguel S. Op Cit., pp. 40 y 41

- 4) Lograr un mayor incremento en la producción.
- 5) Obtener cierta estabilidad en los precios.
- 6) Lograr el financiamiento de la inversión, sin recurrir al déficit.
- 7) Conseguir la mayor participación del capital Nacional, dentro del financiamiento de la inversión.
- 8) Canalizar los recursos financieros de preferencia hacia aquellos sectores más requeridos de fondos o hacia la resolución de los mayores problemas económicos. (12)

El cálculo de inversiones por sector señalados en el Programa, se orientaba al desarrollo industrial, transportes y comunicaciones, agricultura y obras de beneficio social. La inversión pública en ese período refleja que el grueso de ella se canalizó al sector comunicaciones y transportes, con un monto superior al establecido, seguido del fomento industrial, quedando la agricultura sensiblemente relegada, la inversión de beneficio social superó notablemente a lo propuesto.

Respecto a los proyectos de inversión pública, contemplados en el Programa de Inversiones, fueron cumplidos casi en su totalidad.

12. Consideraciones para un Programa Nacional de Inversiones 1953-1958. En "Antología de la Planeación en México", Op Cit., Vol.II. P.649

Se logró la consecución del objetivo de estabilizar los precios en el año de 1955. En cuanto a la meta de financiar íntegramente la inversión pública con ahorros del Estado no fue posible, ya que se recurrió al crédito interno y externo. En el propio Programa se indica que el financiamiento de las inversiones provenía de tres fuentes: el ahorro auténtico, la emisión de moneda y el capital exterior; siendo la más recomendable la primera.

En el Programa se estableció que difícilmente y sólo con motivo de sucesos extraordinarios se superaría un crecimiento del producto nacional bruto, al 5.9 % en promedio anual. El crecimiento real fue del 5.8 % en promedio anual, existiendo así congruencia de lo planteado y de lo logrado.

II.A.3. CREACION DE LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA 1958

De los resultados obtenidos por la Comisión de Inversiones alentaron la posibilidad de crear en el siguiente sexenio una nueva Secretaría de Estado, con el nombre de "Planeación y Presupuesto", con funciones amplias y bien definidas, se concebía un Organó de elevado nivel encargado de la planeación, facultado para la toma de decisiones y para coordinar y planear el gasto público. Sin embargo, a raíz de los ajustes efectuados en la administración del Lic. Adolfo López Mateos, se concretizó en un proyecto muy por debajo de lo pretendido, derivando la creación de la Secretaría de la Presidencia, con funciones bastante limitadas.

El 24 de diciembre de 1958, se promulga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. La que en el artículo 16° indica la creación de la Secretaría de la Presidencia, y establece las funciones que corresponden a dicha dependencia. (13)

La Secretaría de la Presidencia fue concebida como un órgano de coordinación, planeación y vigilancia de las inversiones públicas y la de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Absorbió en su totalidad las funciones que en su momento desempeñara la Comisión de Inversiones, así mismo las funciones que realizara la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (en ese mismo año pasó a ser la Secretaría de Patrimonio Nacional), en materia de mejoramiento administrativo. También asumió actividades que eran desempeñadas por la Secretaría Particular de la Presidencia. (14)

La Secretaría de la Presidencia contaba con cinco áreas: Dirección de Inversiones Públicas, Dirección de Planeación, Dirección de Vigilancia de Inversiones y Subsidios, Dirección de Legislación y Dirección de Asuntos Administrativos. (15)

La Dirección de Inversiones Públicas absorbió la totalidad de las funciones que en su momento desempeñara la Comisión de

13. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Diario Oficial de la Federación, México, 24 de diciembre de 1958,

14. Paya Viesca, Jacinto "Administración Pública Federal". Editorial Porrúa, México, 1983, Segunda Edición, P. 314

15. Wionczek, Miguel S. Op Cit., P. 43

Inversiones.

La Dirección de Planeación no recibió el apoyo ni el impulso que se dió a la Dirección de Inversiones Públicas. En un primer momento no asumió sus funciones de Planeación a largo plazo, tardó más de dos años en iniciar su funcionamiento.

La Dirección de Vigilancia de las Inversiones y Subsidios tenía entre sus funciones el controlar la ejecución de los Programas, la aplicación a los fondos y apego estricto a los subsidios.

Entre las funciones encomendadas a la Secretaría de la Presidencia, destacan las siguientes: Formular el Plan General del Gasto Público, e inversiones del Poder Ejecutivo; planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; coordinar programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública, y planear y vigilar la administración pública y la de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

De las facultades señaladas, se desprende que esta Secretaría sería el órgano político ejecutivo, encargado de coordinar la política económica y constituiría el enlace entre el Presidente de la República y las diferentes dependencias del Sector Público, respecto a asuntos de carácter político y económico.

La mencionada Secretaría compartía con las de Hacienda y Crédito Público y Patrimonio Nacional, funciones de planeación, presupuestación, control y vigilancia, constituyendo lo que -

se conoció como "el Triángulo de Eficiencia Administrativa" (16)

A efecto de ampliar y precisar las funciones de la Secretaría de la Presidencia en materia de planeación y programación, así como establecer la normatividad que debían observar las Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados, y Empresas de Participación Estatal, se expidieron 3 acuerdos al respecto. En el primero de ellos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1959, se giran instrucciones a las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, a efecto de que procedieran a la elaboración de un Programa de Inversiones para el período de 1960-1964. A la Secretaría de la Presidencia corresponde el estudio de la información proporcionada por el Sector Público, con el fin de jerarquizarla y realizar un Programa de Inversiones Públicas general y coordinado, A la vez lo sometería a consideración del C. Presidente de la República. También se le asigna la función de vigilancia en la ejecución de las inversiones autorizadas en el Programa respectivo.

En este acuerdo, se reconoce de manera tácita que durante el régimen anterior no se atendieron totalmente los lineamientos emitidos por la Comisión de Inversiones, indicando que todas las Dependencias del Sector Público actuarían de conformidad a lo -

16. Ruiz Dueñas, Jorge. Op Cit. P.38

establecido. Ya que en caso contrario, se prevén sanciones para los infractores (17)

El 2 de agosto de 1961, se publica el segundo acuerdo, en el que se establecía la necesidad de que todas las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, elaboraran sus planes de acción y sumaran sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas coordinados, tendientes al desarrollo económico y social del país. A la Secretaría de la Presidencia se le asignan facultades para expedir normatividad para los trabajos de planeación y regulación de la actividad pública. (18)

Los objetivos pretendidos por este acuerdo se logran de manera parcial, en virtud de que la Secretaría de la Presidencia se encontraba en proceso de consolidación, y no cuenta aún con la infraestructura ni los recursos administrativos requeridos para lograr la coordinación del proceso.

Los antecedentes del tercer acuerdo publicado el 2 de marzo de 1962, lo constituyen la llamada "Carta de Punta del Este" que fue ratificada por el Organismo denominado "Alianza para el Progreso".

17. Wionczeck, Miguel S., Op Cit. P.45

18. Secretaria de Programación y Presupuesto "Antología de la Planeación en México" Op Cit. Vol. 1. P.55

Los problemas económicos y sociales que enfrentaban los países Latinoamericanos eran similares, por lo que en el año de 1961 se efectúa una reunión en Punta del Este, Uruguay, entre los países del área y los Estados Unidos, en donde se acuerda efectuar acciones conjuntas a través de una estrategia común para acelerar el desarrollo económico

Los Estados Unidos se comprometen a preferir los productos de los países signatarios así como proporcionar recursos financieros para su desarrollo. Los demás países signatarios se comprometen por su parte a realizar una serie de reformas económicas y sociales, así como la planeación de su desarrollo, lo que constituía un requisito para la obtención de recursos. México, como parte integrante del organismo Alianza para el Progreso, se obliga a planear su desarrollo.

En este marco, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo por el que se constituye una Comisión Intersecretarial integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, con el fin de que se proceda de inmediato a formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país a corto y a largo plazo.

Para la elaboración de los planes, la Comisión Intersecretarial debía de basarse en los lineamientos contenidos en los dos acuerdos anteriores, así como en las disposiciones y política económica y social del Gobierno de López Mateos.

La Comisión Intersecretarial estaba integrada por representantes de la Secretaría de la Presidencia, en virtud de que era la facultada para intervenir en la planeación económica y social, así como para planear, coordinar y vigilar la inversión pública, y de la Secretaría de Hacienda por ser encargada de calcular los ingresos y egresos federales y formular los proyectos de presupuesto de egresos respectivos.

Para obtener la información necesaria para el óptimo desempeño de sus actividades, la Comisión tenía facultades para solicitar información, colaboración o asesoramiento de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Los resultados de los trabajos de la Comisión Intersecretarial fueron la elaboración del Plan de Acción Inmediata 1962-1964, y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970.

II.A.4. PLAN DE ACCION INMEDIATA 1962-1964

Como se señaló antes, México participó junto con los demás países Latinoamericanos en la suscripción de la Carta de Punta del Este, asumiendo el compromiso explícito de presentar ante el organismo Alianza para el Progreso, los programas de Desarrollo de la Nación, a través de una planeación a largo plazo.

El objetivo inmediato de Alianza para el Progreso, era -

atender los problemas sociales de América Latina, brindando créditos para el financiamiento de los programas de desarrollo.

El Plan de Acción Inmediata, se formula en el marco de lineamientos establecidos por Alianza para el Progreso, a efecto de estar en posibilidades de acceder a los diversos créditos externos. Se da prioridad a la inversión social en los rubros de educación, salud pública y vivienda.

Las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, presentaron ante la Comisión sus respectivos programas de inversión, los cuales son tomados en cuenta para la elaboración del Plan.

El financiamiento del Plan se efectuó a través de la captación de recursos provenientes de impuestos, de empresas públicas, crédito interno y externo. Sin duda, el crédito externo jugaría un destacado papel, ya que contribuiría con el 50% del total de los recursos.

El Plan intentó de manera formal el ubicar los programas de inversión dentro de una política económica y social a medio plazo.

La economía del país se hallaba en un serio estancamiento, por lo que se requería su activación. Se propuso una distribución más equitativa de los ingresos, a efecto de incrementar y activar la demanda interna.

Una característica importante del Plan era su flexibilidad, ya que propuso que la inversión pública fuera ajustable año con año, de acuerdo a la evolución de la inversión privada, financiamiento externo y comercio exterior. (19)

Otra característica consistió en atender tanto los resultados económicos a corto y a largo plazo, como ampliar el concepto de programas nacionales relativos al mejoramiento social y - reforma institucional.

Se consideró como indispensable la formulación del Plan, - en virtud del estancamiento de la economía y aunque propuso un crecimiento inferior al observado durante el lapso 1950-1960, - intenta revertir la tendencia a la inmovilidad económica.

Mediante el Plan, se pretende estimular el crecimiento de la inversión privada hacia los diferentes sectores económicos. Asimismo, se propone que los montos de las inversiones de los sectores público y privado fueran iguales, pero que durante el año de 1964 los de este último se incrementaran y superaran al otro.

La inversión no se orientó de acuerdo a la dirección proyectada en el Plan, ya que el sector agrícola recibió menos -

19. V. Plan de Acción Inmediata 1962-1964. En "Antología de la Planeación en México", Op Cit. Vol. 2, P. 22

recursos de los establecidos, en contraste al fomento industrial que recibió mayores recursos, lo que posteriormente constituyó un factor y problema determinante para el desarrollo, ya que la agricultura nuevamente se relega y se propicia su estancamiento.

Más que un programa nacional de desarrollo, constituyó un programa de inversiones destinado a abarcar a toda la economía. Por otra parte, a pesar de que el Plan fue puesto a la consideración de Alianza para el Progreso, para los efectos de evaluación, en México no existió información al respecto, a diferencia de lo ocurrido en los demás países, en donde si se dió una amplia divulgación a los planes de desarrollo. (20)

II.A.5. PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL 1966-1970

Una consecuencia de la ejecución de las inversiones públicas previstas en el Plan de Acción Inmediata, es que después de la segunda mitad de los años sesentas, se presentan características únicas para el desarrollo económico y social del país.

El Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, fue elaborado por la Comisión Intersecretarial creada mediante decreto de fecha 1° de marzo de 1962. Dicha Comisión tomó en cuenta los programas específicos que formularon las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas - 20. Wionczek, Miguel S. Op Cit. , p.48

de participación Estatal, también fue importante la experiencia obtenida del Plan anterior.

En este Programa, se señalaron las directrices que la acción pública debía seguir con la pretensión de que el Gobierno programara sistemáticamente el desarrollo del país. Se indica que la iniciativa privada contaría con la información suficiente respecto a las acciones a realizar por parte del Sector Público, a fin de que tomaran sus propias decisiones en la participación del desarrollo económico y social. Se intenta inducir las actividades de la iniciativa privada a los objetivos de desarrollo establecidos por el Estado, señalando los rubros en que obtendría estímulos.

Así pues, la introducción del Programa señala el carácter normativo para el Sector Público y el carácter indicativo para el Sector Privado. Establece que su propósito es lograr un crecimiento sostenido que permitiera alcanzar los objetivos nacionales en todos los niveles de desarrollo. (21)

Los objetivos establecidos por el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970, eran:

21. Programa de Desarrollo Económico y Social de México, 1966-1970, EN "Antología de la Planeación en México" Op Cit. , Vol. 3, P. 235.

- Crecimiento del Producto Interno Bruto de un 6.5% anual
- Dar prioridad al desarrollo agropecuario, procurando fortalecer el mercado interno, mejorando las condiciones de vida de la población rural, asegurando el abasto de alimentos, de materias primas y de la producción de bienes de exportación.
- Impulso a la industrialización y mejorar su eficiencia productiva. Elevar la calidad en la producción e incorporar los adelantos científicos y tecnológicos a la industria.
- Equilibrar el desarrollo, tanto por regiones como en los diversos sectores económicos.
- Mejorar la distribución del ingreso y de las condiciones de vida de la población.
- Mejorar la educación, las condiciones de vida, las sanitarias y asistencia y de seguridad de la población.
- Mantener la estabilidad cambiaria y combatir las presiones inflacionarias.
- Promover reformas a la Administración Pública Federal.

En el Capítulo relativo a las metas globales, se establece la importancia de lograr un desarrollo equilibrado que permitiera formular una política acorde a las condiciones específicas de cada región. Razón por la que se efectúan estudios técnicos que permitieron dividir en zonas al país, con fines de planeación económica y social, asimismo se hace alusión a la necesidad

de una política que organice y coordine los esfuerzos públicos y privados.

En este mismo capítulo, en el apartado de financiamiento de la inversión, se indica que el desarrollo económico con estabilidad monetaria propiciaría las condiciones óptimas para que en los años subsecuentes se generaran volúmenes mayores de ahorro interno, con lo que se financiaría el 90% de la inversión bruta fija total (pública y privada), y sólo el 10% restante se financiaría con capital externo. La inversión bruta fija total se calculaba en 275,000'000,000.00 (DOSCIENTOS-SETENTA Y CINCO MIL MILLONES DE PESOS).

En este período nacen diversos Organismos y Leyes, - destinadas a brindar el apoyo requerido en el ámbito administrativo.

Uno de los Organismos creados durante el régimen - del Lic. Gustavo Díaz Ordaz, fue la Comisión de Estudios del Territorio Nacional y Planeación (CETENAL), con funciones para efectuar un inventario de los recursos naturales del país.

En el año de 1965 se crea la Comisión de Administración Pública, cuya función era la de estudiar la Reforma Administrativa necesaria para dar cabal cumplimiento al Programa. (22)

22. Ruiz Dueñas, Jorge, Op Cit. P. 38

Un apoyo importante en materia administrativa fue la inclusión e incorporación a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de los principales Organismos y Empresas del Sector Público, a efecto de vigilar que su gasto se ajustara a los proyectos previamente autorizados.

Se crea una subcomisión de inversión-financiamiento, cuyo propósito fue jerarquizar y actualizar anualmente los Programas de inversión pública, controlar su ejercicio y evitar el retraso en su ejecución.

Durante la vigencia del Programa se alcanzaron las siguientes metas:

- Crecimiento del Producto interno Bruto, a una tasa del 6.9 % anual
- Mantenimiento de estabilidad cambiaria y de precios.
- Financiamiento al Sector Agropecuario de un 11.2 %, 3% menos de lo previsto.
- Recursos de Inversión al sector industrial del 39.4 %
- Inversiones de Programas de Bienestar Social de un 25.5 % superando por 3 puntos a lo propuesto. (23)

No obstante que una cuarta parte de las inversiones públicas fue dedicada al Bienestar Social, no fue suficiente, persiste

23. Secretaría de Programación y Presupuesto "Antología de la Planeación en México", Op Cit., Vol. I , P.63

tiendo las carencias en este campo, en virtud al enorme rezago acumulado a lo largo del tiempo en el cumplimiento de las necesidades sociales.

Con el crecimiento se agudizó el desequilibrio en el desarrollo de los sectores y regiones. El Sector Agropecuario fue el que sufrió mayores retrasos, obligando ésto a la importación de granos básicos.

Los objetivos macroeconómicos del Programa se cumplieron al lograr un rápido crecimiento, estabilidad de precios, y tipo de cambio, no obstante se agudizaron los desequilibrios sectoriales, regionales y sociales.

C A P I T U L O I I I

LA PLANEACION EN LOS SETENTAS Y LAS PRIMERAS
ACCIONES PARA LA CONSTRUCCION DE UN SISTEMA
NACIONAL DE PLANEACION.

A. La Planeación Económica y Social
1970-1976.

B. Primeras Acciones para la Construcción
de un Sistema Nacional de Planeación.

C. Plan Global de Desarrollo
1980-1982

III.A. PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL 1970-1976

En este período se procedió a la elaboración de la política denominada de desarrollo compartido, que además de buscar - aumentar cuantitativamente la producción, proponía adecuaciones políticas, culturales, organizativas, y aquellas que lograran - elevar el nivel de vida de la población.

El Gobierno y la Sociedad dan importantes pasos a efecto - de consolidar un sistema de desarrollo capaz de alcanzar cam-- bios en las estructuras políticas, económicas, sociales, cultu- rales y administrativas, además de responder al rezago social - acumulado y a las crecientes demandas de la población. La pla- neación amplía su ámbito de acción para cumplir con estos retos.

Se tuvo conciencia que para llevar a cabo la planeación, - no únicamente se requería una buena elaboración técnica, sino - la voluntad política del Estado y de los diferentes grupos so- ciales.

El Estado inicia una adecuación de los instrumentos utili- zados para ejercer la rectoría del desarrollo, brindando mayor _ importancia a los vinculados con las actividades de planeación.

(1)

1. Secretaría de Programación y Presupuesto, "Antología de la - Planeación en México", Fondo de Cultura Económica, México, - 1985, 1a. Edición, Vol. 1. P. 73

Como una consecuencia de la revisión y actualización del marco normativo y de los procesos de administración, en los setentas se inicia la elaboración de planes dirigidos a determinados aspectos de la actividad nacional, intentando así ubicar a la planeación en ciertas áreas y regiones prioritarias.

Para una eficaz planeación y ejecución, se requería una administración pública que fuese capaz de desempeñar con orden y racionalidad las tareas encomendadas. Se pretendía una reforma administrativa que dotara al Sector Público de mejores instrumentos en todas las áreas y niveles, y que la sociedad civil se beneficiara con estos cambios.

Entre las primeras acciones de la reforma administrativa se crean diversos organismos de coordinación, que a continuación se describen, a efecto de dar la debida atención a los problemas más importantes del desarrollo nacional.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1970, se establece la Ley que crea al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, con funciones de Planeación, Programación, Coordinación, Orientación, Sistematización, Promoción y Encauzamiento de la Ciencia y Tecnología, a fin de poner esas actividades al servicio del desarrollo nacional. El Consejo se estructuró por una Junta Directiva, integrada por distintas Secretarías de Estado y Organismos Acadé---

micos. (2)

El 31 de diciembre de 1970 es publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley que crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, que dentro de sus funciones destacaban el estudiar y proyectar políticas, planes y programas, en materia de comercio exterior. Sería un instrumento encaminado a superar los difíciles problemas suscitados de un contexto adverso. El Consejo de Administración del Instituto fue integrado por diversas entidades del sector público y organismos de injerencia en el sector externo del país. (3)

La Comisión Nacional Tripartita estaba integrada por representantes del Gobierno, de los Obreros, y de los Empresarios. Por la naturaleza de sus funciones se convirtió en un organismo técnico de consulta, encargado de estudiar y plantear opciones en materia de inversiones, productividad, descentralización de algunas industrias, desempleo, exportación, inflación, vivienda y contaminación ambiental.

De manera simultánea a la creación de nuevos organismos, se reformó el marco normativo del sector paraestatal, a efecto de mejorar su contribución en el reordenamiento de la economía.

2. Vid. Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1970
3. V. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1970 - Artículos 1o., 2o. y 5o.

El 31 de diciembre de 1970 se publica la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la que estableció en su artículo 7º, que la Secretaría de Patrimonio Nacional se encargaría de revisar los sistemas de contabilidad, de control y de auditoría de cada Organismo. Por su parte, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia, tenían la obligación de remitir a la Secretaría de Patrimonio Nacional, las copias de los planes y Programas de Inversión y Presupuestos, o de cualquier modificación que se presentara respecto a los organismos. (4)

El día 11 de marzo de 1971, se publica el Acuerdo Presidencial por el que se establecieron en las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, las denominadas Unidades de Programación, encargadas de asesorar a los titulares en la formulación de planes -- para una cabal racionalización en la utilización de recursos, -- así como de relacionarse con la Secretaría de la Presidencia para los efectos de coordinación y normatividad global. (5)

En el año de 1971, mediante acuerdo verbal del Presidente de la República, se crea la Comisión de Coordinación y de - -

4. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1970
5. Diario Oficial de la Federación, 11 de marzo de 1970

Control del Gasto Público, integrada por las Secretarías, en otro tiempo denominadas "Triángulo de la Eficiencia", con funciones de colaborar en el control y evaluación de las asignaciones presupuestales. (6)

En el período comprendido de 1971 a 1976, se conforman otras Comisiones destinadas a lograr una eficaz coordinación entre los funcionarios públicos y los grupos encargados de los trabajos de la Comisión; entre otras destacan las Comisiones de: La Industria Azucarera, De la Coordinadora de la Industria Siderúrgica, la de Energéticos, de la Industria Textil, la de Algodón, la de Coordinación de la Política Industrial del Sector Público y la de Coordinación del Sector Agropecuario.

La Subcomisión de Inversión - Financiamiento, integrada por las Secretarías del Patrimonio Nacional, de Hacienda y Crédito Público, y de la Presidencia; encargada de elaborar anualmente un plan de inversión general, el cual era sometido a la consideración del Presidente de la República. Asimismo, ejercía actividades de control y evaluación de los diversos programas de inversión.

Esta Subcomisión elabora el Programa Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976, los objetivos básicos -

6. Carrillo Castro Alejandro. El Sistema Nacional de Planeación. en "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México". Editorial Porrúa, México, 1981, 1a. Edición. P. 499.

de este Programa fueron:

- a) Incrementar la generación de empleos, principalmente en las áreas rurales.
- b) Mayor impulso a los Proyectos destinados a elevar el bienestar social, principalmente en los rubros de educación, seguridad social, agua potable, electrificación, y comunicaciones.
- c) Promover el desarrollo y la integración regional.
- d) Reducir el déficit en cuenta corriente.
- e) Elevar la productividad del gasto.(7)

El Programa propuso una inversión de 240,000 millones de pesos, la cual se dirigía principalmente a la industria (38.19%), al bienestar social (24.3%), y a los transportes y comunicaciones (21.8 %). Como resultado de la aplicación de estas medidas, se preveía un crecimiento del producto interno bruto del 7% anual.

En la distribución de la inversión se tomaron en cuenta su impacto regional por entidad federativa, con la finalidad de que el gasto público contribuyera a un desarrollo más equilibrado.

En el mes de junio de 1971, se inició el establecimiento

7. Vid. Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal, 1971-1976. En "Antología de la Planeación en México" Op Cit., Vol. 4. Pp.11 y 12

de los Comités promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES), con lo que se intenta coordinar los esfuerzos de planeación del Gobierno Federal, con los correspondientes de los Gobiernos Estatales. Con esto se pretende alcanzar el desarrollo económico y social de las entidades federativas, a través de la coordinación de las autoridades locales y federales.

Durante el mismo período que nos ocupa, se forman diversas comisiones con funciones bien determinadas, a efecto de que pudieran dedicar su atención a los problemas de aquellas regiones consideradas como prioritarias, que brevemente reseñaremos.

El 5 de diciembre de 1970, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Zonas Áridas, como institución promotora del desarrollo de las Zonas Áridas del país. Con funciones de evaluación y recopilación de información concerniente a dichas zonas, realizar estudios sobre las actividades, promover y coordinar ante las diversas dependencias públicas los trabajos de desarrollo aprobados y promover la participación de los habitantes en los programas de desarrollo y en ejecución.

La Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec, es creada mediante el Decreto publicado en el Organo Oficial de información, el día 20 de marzo de 1972, integrada por representantes de diversas Secretarías y Organismos

mos, así como de los Gobiernos de los Estados de Oaxaca, Veracruz, Chiapas y Tabasco; sus funciones eran promover el incremento de las actividades minerales, agropecuarias, forestales y pesqueras, así como su industrialización y comercialización.

En el propio Organó informativo, se publica el 11 de mayo de 1972 el Decreto por el que se crea la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte, y de las zonas y perímetros libres con el objetivo de investigar y formular programas para acelerar la integración económica de la zona fronteriza con el resto del país. Participan representantes de las Secretarías de Industria y Comercio, de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Ganadería, en este Organismo.

En el año de 1973, la Secretaría de la Presidencia emprendió el establecimiento de los Comités Estatales de Desarrollo Rural, con el objeto de coordinar la operación del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, (PIDER). Este Programa otorgó recursos a 86 microregiones seleccionadas de los 31 Estados, con el beneficio a 6,000 comunidades rurales. El apoyo crediticio se consiguió del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (8)

En el ámbito regional destaca el Acuerdo publicado en el

8. Ruiz Dueñas, Jorge. "La Vía de la Planificación Mexicana"
En Revista de la Administración Pública, Nums. 55/56
Editorial INAP, México, 1983, p.41

Diario Oficial el 29 de mayo de 1974, que ordena a las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados, Empresas y Fideicomisos del Sector Público, para que en coordinación con los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados, remitan anualmente al C. Presidente de la República una proposición de Programa de Inversiones Federales para la Entidad correspondiente. En la formulación de los Programas no se tendría en cuenta unicamente aspectos técnicos, también era importante evaluar su impacto social. Se contemplaba la participación de los Gobiernos Estatales, así como de los diversos sectores de la población, en la elaboración y ejecución de los Programas de Inversión Pública.

En el año de 1973, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia; el CONACYT el Fondo de Cultura Económica y la Comisión Económica para América Latina, elaboran el "Anteproyecto de Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980".

Los objetivos principales del Programa eran:

- Acelerar el crecimiento del producto Nacional
- Propiciar las condiciones adecuadas para la creación de empleos.
- En el aspecto Técnico y Científico, reafirmar la independencia del país, respecto del exterior. (9)

9. Secretaría de Programación y Presupuesto "Antología de la Planeación en México", Op Cit. Vol. 1 ., P.79

Este Programa, no se instrumentó en virtud de que no se definió de manera precisa a los entes responsables de su ejecución.

En este período se inicia la descentralización y designación de responsables en la elaboración y ejecución de planes de Desarrollo Sectorial.

En el mes de septiembre de 1972 se anuncian los trabajos del Plan Nacional Hidráulico, como resultado del convenio celebrado entre México, la Organización de las Naciones Unidas y el Banco Mundial.

El 6 de mayo de 1976, se publica en el Diario Oficial el Decreto por el que se crea un Organismo técnico administrativo, dependiente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, con la denominación "Comisión del Plan Nacional Hidráulico", con funciones encauzadas a la elaboración de planes sectoriales y regionales para la integración del Plan y, orientar y promover programas de investigación en materia de recursos hidráulicos. El objetivo del Plan era la utilización más racional del Agua.

La Secretaría de Agricultura y Ganadería fue la encargada de elaborar el Plan Nacional Agrícola, con proyecciones para 1980. La política del Plan era buscar la solución adecuada a los problemas del campo y alcanzar la autosuficiencia alimentaria. Para lograr su ejecución, se considera indispensable la existencia de una adecuada coordinación y colaboración entre las

distintas dependencias del Sector Público relacionadas con el - Sector Agropecuario.

Los trabajos para la formulación del Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología, se iniciaron en 1974, y por disposición presidencial fueron encargados al CONACYT, tuvo como base los documentos denominados Política Nacional y Programas de Ciencia y Tecnología (1970), y Bases para la formulación de una Política Científica y Tecnológica en México (1973). El Plan señala la gran similitud entre la política y planeación socioeconómica y en la científica y tecnológica. Establece que la política y la planeación constituyen una responsabilidad del Estado. (10)

A partir de 1975, se inician los estudios encaminados a la aplicación del presupuesto por programas. El año siguiente, el Presupuesto de Egresos se formuló bajo una estructura programática, su finalidad es conocer el costo de cada programa. Sin embargo, este procedimiento requería de una serie de modificaciones de gran magnitud, por lo que se optó por un sistema intermedio, esto es el Presupuesto de Egresos con orientación programática. (11)

Durante el período comprendido de 1970 a 1976, con excepción de la programación de la inversión pública y de las reformas ad-

10. Plan Nacional de Ciencia y Tecnología. En "Antología de la Planeación en México", op cit. Vol. 4. P. 82
11. Secretaría de Programación y Presupuesto. "Antología de la Planeación en México", op cit. Vol. 1, P. 82

ministrativas, las demás acciones pretendidas en materia de planeación no rindieron los frutos esperados. El producto interno bruto se incrementó en un 5.6% a diferencia del 7% pretendido.

III.B. PRIMERAS ACCIONES PARA LA CONSTRUCCION DE UN SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION

La situación prevaleciente a raíz de la crisis de 1976, se intenta enfrentar con orden y racionalidad, lo que repercute en la concepción y operación de los mecanismos de planeación. A partir de ese año y hasta 1982, se dan los primeros pasos en la conformación de un Sistema Nacional de Planeación, ya que en este período se da prioridad a la planeación global, sectorial y regional. Asimismo, existen diversos cambios en la organización administrativa del sector público.

Era indispensable el restablecer un equilibrio en el desarrollo económico y social, para articular un programa de trabajo a mediano plazo, con el que la población estuviera de acuerdo, a efecto de lograr su participación para abatir el difícil momento que se presenta.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI), a través de su Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES), realizó durante la campaña del Lic. José López Portillo, una serie de reuniones, a fin de formular una gran encuesta. Los resultados de esos trabajos constituyeron el documento denominado

"Bases para la elaboración de un Programa de Gobierno", el cual representó el primer paso en la construcción de un Sistema Nacional de Planeación, encauzado a la consecución de los objetivos que ese Instituto Político se planteó alcanzar durante el proceso electoral.

Del documento antes descrito surge el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, con el objeto de reunir un conjunto armónico y equilibrado de fines políticos y medidas dirigidas a enfrentar los retos que impedían el desarrollo nacional para que así los beneficios del progreso se repartieran equitativamente, además de fomentar el desarrollo regional equilibrado, consolidar la autonomía económica frente al exterior, y fortalecer el régimen democrático y de libertades. (12)

El Plan establece la necesidad de fortalecer las bases del sistema social mediante la planeación democrática y participativa con estricto respeto a las garantías individuales y sociales.

Las metas y políticas contempladas en el Plan Básico, contaron con la aprobación de la sociedad, constituyendo un marco de referencia para los distintos programas de Gobierno formulados en este lapso.

12. Partido Revolucionario Institucional "Plan Básico de Gobierno 1976-1982", Editorial P.R.I., México, 1976, 1a. Edición, P. 14

Los grandes objetivos del Plan Básico de Gobierno, eran:

- 1) Lograr un desarrollo integral, esto es, económico, social y cultural del país.
- 2) Consolidar la independencia nacional mediante una política interna que fortaleciera a la soberanía.
- 3) Creación de empleo productivo y remunerador.
- 4) Mayores ingresos reales a la población.
- 5) Política de bienestar social completa.
- 6) Sostener un crecimiento del 6% del producto interno bruto
- 7) Desarrollo geográficamente equilibrado.

En el Plan las reformas se definieron en tres áreas fundamentales:

Reforma política, la cual contribuiría a la participación de los partidos políticos y se reforzaría el carácter democrático de la sociedad mexicana al impulsar el pluralismo político.

La reforma económica, encaminada a establecer los lineamientos para la producción de bienes y servicios necesarios para el país y que proporcionarían un mínimo de bienestar a la población y generación de empleos.

La reforma administrativa, dirigida a adecuar las dependencias del Sector Público a los requerimientos del momento, - reafirmar la rectoría del Estado respecto al desarrollo y reestructurar la Administración Pública.

A partir de las reformas al marco normativo de la Administración Pública, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y de la Ley General de Deuda Pública, el Gobierno Federal se allegó de los instrumentos jurídicos indispensables para efectuar una eficaz planeación económica y social.

Sin duda alguna, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, significó una de las reformas más radicales del aparato gubernativo durante el período post-revolucionario.

Con esta Ley se preveía la cimentación de los cambios que en ese momento requería la estructura sectorial, y las funciones de las Secretarías de Estado se reordenarían, con el objeto de contar con los instrumentos y la organización adecuada para efectuar el Programa de Gobierno. (13)

Se crean nuevas Secretarías y Departamentos de Estado, se precisan las funciones de las existentes, se agrupa sectorialmente a las entidades paraestatales y se fija la obligación de programar las actividades del Sector Público, a efecto de poder evaluar los resultados.

13. López Portillo, José. Toma de posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de la Presidencia. Boletín de estudios administrativos, No.8 México 1977, P. 10

A fin de evitar la dispersión de las tareas de planeación, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyas funciones de planeación, de presupuesto y control, en el pasado correspondían de manera dividida a las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional.

Por primera vez se reúne en una sola Secretaría las funciones de presupuestación al absorber de la de Hacienda las funciones de egresos y contaduría; de control que antes ejercía la de Patrimonio Nacional, y las de planeación reservadas a la extinta Secretaría de la Presidencia. Además de las funciones de información y estadística que pertenecían a la de Industria y Comercio. (14)

De acuerdo a lo establecido por el Art. 32 del ordenamiento de referencia, entre las funciones destinadas a la Secretaría de Programación y Presupuesto, se ubican las de carácter global, las de planeación, las de programación y presupuesto del gasto público, programación y presupuestación de las entidades paraestatales, el establecimiento de los lineamientos generales de la estadística del país, el control y vigilancia del ejercicio del gasto público.

14. Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México". Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A., México, 1982, 1ª Edición, P. 36

Diversas Leyes refuerzan el carácter de programación y presupuestación de la Dependencia recién creada.

El propósito de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público es la optimización de la aplicación del gasto público y su orientación hacia los objetivos y prioridades establecidos en las actividades de planeación; programar, presupuestar, controlar y evaluar el gasto público a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de acuerdo a objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. (15)

El origen de la Ley General de Deuda Pública se encuentra en la insuficiencia de recursos financieros susceptibles de ser destinados a la satisfacción de las necesidades del país. - Su objetivo es el optimizar la utilización de los recursos financieros internos y externos con que disponía el Sector Público. Por otra parte, se pretende la modificación de los sistemas -- de información, a efecto de conocer, evaluar y vigilar la situación de endeudamiento.

En el año de 1976 se establecen los Convenios Unicos de Coordinación, con los que se fija el compromiso de los Estados de implementar un Sistema Estatal de Planeación y de especificar responsabilidades y compromisos respecto a la inversión pública. A partir de abril de 1980 los COPRODES se transforman

15. Pérez y Pérez, Silverio. "La Organización de la Administración Pública Federal". México, 1982, 5ª Edición, P. 65

en Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLA -- DES), organismos públicos dependientes de los ejecutivos locales, con funciones de planeación.

Para la efectiva instrumentación y ejecución de las reformas económicas, políticas y sociales, se hace necesario intensificar la planeación sectorial e intersectorial, con el fin de orientar y ordenar las acciones en los diferentes ámbitos del desarrollo Nacional. En este contexto surgen diversos planes y programas.

El Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, fijó una serie de objetivos y prioridades para el sector industrial a efecto de reorientar la producción hacia bienes de consumo básico, además de fijar especial atención al desarrollo de actividades de alta productividad para exportar y sustituir importaciones y efectuar la desconcentración económica.

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial 1980-1982 consistían en modificar las bases en que descansan la distribución y el control de los recursos productivos, coadyuvar al logro de la autosuficiencia en productos básicos, crear fuentes de empleo en las zonas rurales, incrementar los ingresos de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y optimizar la utilización de los recursos humanos y naturales mediante un desarrollo tecnológico.

Asímismo surge el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) el -- que propuso un amplio programa de producción de alimentos básicos, con el objeto de alcanzar la autosuficiencia, tanto en el sector agropecuario como en el pesquero, fijando elementos para su correcta distribución y consumo. Establece una serie de metas e instrumentos de acción a corto y largo plazo, conociendo de manera fehaciente e integral el problema de la alimentación, a fin de utilizar óptimamente los enormes recursos naturales -- del país.

En el año de 1977 surge el Plan Nacional de Educación y -- posteriormente se publicaron las Metas del Sector Educativo -- 1979-1982, para reafirmar el papel del Estado como promotor, -- prestador del servicio y rector de la acción educativa. Entre -- los objetivos programáticos destacan: Aseguramiento de una educación básica a toda la población, vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, elevar la calidad de la educación, mejorar la atmósfera cultural del país e incrementar la eficiencia -- del sector educativo.

El programa de Energía, Metas a 1990 y Proyecciones al año 2000 fue elaborado por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial en el año de 1980, su objetivo primordial era el aprovechar la dotación abundante de energéticos disponibles para -- fortalecer, modernizar y diversificar la estructura del país.

Se proyectó a tan largo plazo en virtud de lo lento que resulta el desarrollo de la tecnología. Se implementó este Programa a raíz de la importancia y trascendencia que en la década de los setentas tuvieron los energéticos.

Los objetivos del Plan del Sector Comercio 1980-1982, eran el fortalecer la producción y distribución de bienes y servicios. Su fin consistía en establecer una estructura comercial para el abasto popular, regulada por el Estado, tendiente a satisfacer las necesidades básicas de la población. Al brindar apoyo a la autosuficiencia alimentaria, impulsaría la producción de artículos básicos agrícolas e industriales, evitando el intermediarismo. Al ponerse en marcha este Plan obligó al sector comercio a una reestructuración administrativa que se adecuara a la consecución de metas y objetivos.

Podemos señalar que el período 1960-1980 se caracteriza por un desarrollo urbano desordenado, anárquico y carente de planeación del crecimiento de las comunidades. El Plan de Desarrollo Urbano 1982 trató la problemática de los asentamientos humanos, fijando cuatro objetivos generales:

- Racionalizar la distribución en el Territorio Nacional de las actividades económicas y de la población.
- Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población.

- Propiciar las condiciones favorables para que la población pudiera resolver sus necesidades de suelo urbano, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano.
- Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos.

El Programa Nacional de Ciencias y Tecnología 1979-1982 fue elaborado por el CONACYT, su antecedente inmediato lo constituyó el Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología. Además del desarrollo de las ciencias básicas, consideraba importante su participación al cumplimiento de las políticas del desarrollo económico y social señaladas por el Gobierno. Estableció una estrategia para el desarrollo científico y tecnológico que consistió en fijar mecanismos de vinculación operativa con instituciones superiores, con los sectores productivos, con el Gobierno Federal, con los Gobiernos Estatales y municipales, así como dar mayor énfasis al desarrollo tecnológico.

Por último, en el año de 1980, el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, se transforma en Programa Integral para el Desarrollo Rural. Este cambio se dio para adecuar el PIDER a los lineamientos de la reforma administrativa, a los del naciente Sistema Nacional de Planeación y a la Política de fortalecimiento del federalismo.

III.C. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982

Con fecha 17 de abril de 1980 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el cual fue elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, en él se establecieron las acciones dentro de un marco estratégico tendiente a homogeneizar la metodología para la elaboración, instrumentación y actualización de planes y programas.

Como elemento innovador e indispensable de la reforma administrativa se instituyó la evaluación periódica del Plan. Con esta acción se pretende cubrir las lagunas existentes a las anteriores estructuras de planeación. (16)

Este Plan era considerado como el principal instrumento para propiciar la salida de la crisis en que se hallaba el país, ya que intentó conjugar el funcionamiento económico, que desde el punto de vista de sus creadores debía tener el propio sector burocrático, el sector social de la economía y el sector privado. (17)

El documento se integró por tres partes: una política, una económica y una social.

16. Carrillo Castro, Alejandro. "El Sistema Nacional de Planeación". op cit. P. 510
17. Yañez Garrido, Luis Anselmo y Rodríguez Jiménez, Samuel. - "Planeación del Desarrollo y Análisis de Gestión en la Administración Pública". Editorial PAC, Mex. 1986, 1a. E, P. 50

La primera parte del Plan se integró por un conjunto de - conceptos políticos que sustenta el Proyecto Nacional. Aquí se presentó al modelo del país que se pretendía. Tomando en cuenta la problemática existente en esta época los esfuerzos se dirigieron a la consecución de cuatro objetivos:

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como - Nación democrática, justa y libre en lo económico, lo po
lítico y lo cultural.
- Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, -
atendiendo prioritariamente las necesidades de alimenta-
ción, educación, salud y vivienda.
- Promover un crecimiento alto, sostenido y eficiente.
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, -
los factores de la producción y las regiones geográficas
(18)

Se establecía que para el logro de los cuatro objetivos se ñalados se ponían a prueba la responsabilidad de la Administra-
ción Pública y de la sociedad.

La segunda parte es la económica, en la que se presenta la estrategia del desarrollo para el cambio estructural. Se indi-

18. Secretaría de Programación y Presupuesto. "Plan Global de Desarrollo 1980-1982". México, 1980, 1a. Edición, PP. 14 y 15.

ca que absorbe las propuestas del sector obrero a efecto de alcanzar mejores estadios de productividad y justicia. Se tiene como prioritario la creación de empleos, por considerar que es el medio ideal para que la población tenga acceso al disfrute de los mínimos de bienestar, de alimentación, de salud, de seguridad social, educación y vivienda. Veintidós políticas básicas conformaron la estrategia:

- 1) Fortalecimiento del Estado, para la satisfacción de una sociedad en pleno crecimiento.
- 2) Modernización de los sectores de la economía y la socidad.
- 3) Generación de empleo digno y justo - este era el propósito básico - .
- 4) Crecimiento económico de un 8% del producto interno bruto.
- 5) Reorientación de la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y la creación de una industria nacional de bienes de capital.
- 6) Racionalizar el consumo y estimular la inversión.
- 7) Desarrollo del sector agropecuario, a efecto de superar las necesidades alimenticias de la población.
- 8) Impulso al Sistema Alimentario Mexicano.
- 9) Fomentar el gasto prioritario y reforzar la empresa pública, eliminando subsidios en exceso.

- 10) Utilización del petróleo como palanca del desarrollo - económico y social, destinando los recursos obtenidos a prioridades de política del desarrollo.
- 11) Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios.
- 12) Destinar mayores recursos que generen beneficios a la población.
- 13) Reducir el crecimiento demográfico.
- 14) Mejorar el nivel de vida de la población a través de un incremento sustancial de consumo.
- 15) Ampliar y mejorar la educación básica para niños y - - adultos.
- 16) Vincular la educación terminal - media y superior - - con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos medios y profesionales, acorde al sistema nacional de producción.
- 17) Impulsar la capacitación y la organización social del trabajo.
- 18) Desconcentrar, concentrando, la capacidad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras.
- 19) Controlar y reducir el ritmo de la inflación.
- 20) Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo.
- 21) Establecimiento de una vinculación con el exterior, -

que estimule la modernización y la eficiencia del aparato productivo.

- 22) Ampliar la concentración de acciones entre los Sectores Público, social y privado, en el marco para la Alianza de la Producción.

La heterogeneidad prevaleciente en las veintidós políticas pronosticó las pocas posibilidades de realizar todo el paquete en conjunto, en un período tan reducido.

La tercera parte, la social estaba dirigida a transformar el crecimiento económico en desarrollo social, a fin de obtener un mínimo de bienestar para todos los mexicanos.

Podemos decir que en la formulación del Plan, se consideró que los planes sectoriales y los proyectos de inversión contarían con recursos financieros para su cabal cumplimiento. Sin embargo, a partir de 1981 se presenta una aguda crisis internacional, con rasgos bien marcados, tales como, baja de precios en materias primas, alza en tasas de interés y restricciones en los créditos, incremento del proteccionismo en países desarrollados y en la caída de los precios del petróleo, lo que trae como consecuencia una severa carencia de recursos financieros.

(19)

19. Secretaría de Programación y Presupuesto. "Antología de la Planeación en México". op cit. Vol. 1, P. 98

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Todos los planes y programas elaborados durante el sexenio del Lic. José López Portillo, no tuvieron como antecedente un Plan Global que señalara los lineamientos, a efecto de que existiera congruencia en la consecución de metas y objetivos.

La publicación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 fue posterior a la formulación de los programas sectoriales, razón por la que existieron problemas de adecuación en su instrumentación, así como para orientar de manera efectiva a los diversos agentes económicos. Los críticos llamaron a este proceso "planeación al revés".

A pesar del optimismo y triunfalismo del sector de economistas de la cúpula gubernamental durante la presentación del Primer Informe de Avance del Plan Global de Desarrollo, el país continuaba sumido en la más profunda de las crisis.(20)

20. Gómez Maza, Francisco y Ramírez, Carlos. Revista "Proceso" de mayo de 1981, No. 273, P. 9

C A P I T U L O I V

EL NUEVO MARCO JURIDICO DE LA PLANEACION

- A. Reformas y Adiciones a los Artículos 25 y 26 Constitucionales.

- B. Reformas y adiciones al Artículo 32 de la Ley de la Administración Pública Federal.

- C. Ley de Planeación.

IV. A. REFORMAS Y ADICIONES A LOS ARTICULOS 25 Y 26 CONSTITUCIONALES

Una de las principales preocupaciones de la actual administración fue la de fundamentar el Plan de Gobierno 1982-1988 a nivel jurídico, a efecto de definir y establecer conceptos, responsabilidades institucionales y la obligatoriedad de algunos principios.

Hasta antes de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Órgano oficial de información el 3 de febrero de 1983, la ley fundamental no contenía una delcaración explícita y literal referente a las atribuciones del Estado que sirviera de marco para el establecimiento de un Sistema Nacional de Planeación.

A través de diferentes artículos constitucionales, entre ellos el 27, 28, 73, 74 y 115, fracc. V y VI, diversos autores intentan encontrar el sustento y reconocimiento de la planeación, señalando además un elemento adicional que son los acuerdos y decretos que el ejecutivo expide para dar formalidad a los planes nacionales, sectoriales o regionales. (1)

En diciembre de 1982, al inicio del mandato del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, el Ejecutivo Federal promueve un panel de reformas constitucionales, con el objeto de determinar -

1. Saenz Arroyo, José. Bases Constitucionales de la Planeación en México. En "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México", Editorial Porrúa, México, 1981, 1a. Edición P. 14

los principios normativos del Estado como rector del desarrollo económico y social de la Nación, lo que dió por resultado las - reformas a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73, con lo que se for- taleció la intervención del Estado en la vida nacional.

Con las reformas publicadas en la fecha antes indicada, - se pretende reconocer de manera explícita al Estado una respon- sabilidad que de hecho ya tenía, que consiste en la conducción_ del desarrollo nacional en forma equilibrada, racional y justa, quedando incluida la planeación de la administración pública en la Constitución.

El artículo 25 constitucional reafirma el principio de la rectoría económica del Estado, dándole fuerza y vigor a través_ de los instrumentos de política económica y de la estrategia - del desarrollo nacional. Establece y ordena de manera explícita las atribuciones del Estado en materia económica, las que de- ben de estar siempre encaminadas a la satisfacción del interés_ general, al establecer:

***ARTICULO 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desa- rrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que for- talezca 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 indivi- duos, 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 regularización y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga ésta Constitución.

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

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, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente 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."

La rectoría del Estado establece que la manera de organización del Estado se encuentra en un nivel superior de decisión respecto a los asuntos concernientes al desarrollo nacional (2). En esta norma se sustenta su misión interventora, rechazando cualquier intento de imponer modelos de política económica privados o liberales.

Este artículo reconoce de manera expresa al sector social como integrante indispensable de la economía mixta y la función social del sector privado, así como la necesidad de crear las condiciones favorables para su desenvolvimiento.

2. Andrade Sánchez, Eduardo. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada". Editorial UNAM, México, 1985, la. Edición, P. 61

El artículo 26 de la Constitución señala: "ARTICULO 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 incorporarlos 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 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."

El artículo 26 Constitucional se refiere al establecimiento de un Sistema Nacional de Planeación Democrática que imprima solidez, dinamismo y permanencia del crecimiento de la economía, reforzando la independencia y la democratización social y económica de la Nación. (3) Faculta al Ejecutivo para el establecimiento de los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema de Planeación y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y sus programas; determina a los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para la coordinación intergubernamental y con los grupos sociales.

A efecto de que se cumpla el ejercicio de la planeación democrática, se faculta al Poder Ejecutivo a fin de que se fijen los procedimientos de participación y consulta popular, manteniendo así, una estrecha vía de comunicación entre autoridades y gobernados.

Establece la necesidad de que la planeación sea democrática, esto es, que no se base únicamente en conceptos y criterios técnicos, sino que recoja las aspiraciones de la sociedad expresadas por los diversos sectores que la integran, a efecto de que sean incluidas en el Plan y los Programas.

Impone al Estado la obligación de ejercer su política eco-

3. Witker V., Jorge. "Derecho Económico" Editorial Harla, México, 1985, Edición Unica, P. 56

nómica en un contexto de racionalidad y determinación de metas, a fin de terminar con las improvisaciones.

Así pues, establece que el mecanismo para regir la economía será la Planeación Democrática.

El artículo 27 se adiciona con las fracciones XIX y XX. La primera se refiere a la impartición expedita y honesta de la justicia agraria y al fortalecimiento de la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra. La segunda innova el concepto de desarrollo rural integral, a efecto de que lleguen hasta el campesino los beneficios del desarrollo.

En la reforma el artículo 28 se incorpora el concepto de práctica monopólica, sin que sufra menoscabo el concepto de prohibición de monopolios, con el fin de regular la concentración y evitar los nuevos fenómenos del oligopolio.

Se definen en este artículo las áreas estratégicas reservadas exclusivamente al Estado. Un elemento nuevo es la protección al consumidor.

La adición hecha al artículo 73 faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como las leyes referentes a la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico.

A pesar de que el Estado ha sido desde hace muchos años el rector de la economía, las reformas y adiciones a la Constitución dieron pauta a que diversos grupos sociales y privados se opusieran a la iniciativa de ley, ya que veían en ella una marcada tendencia del Estado en intervenir en la economía. En contraposición a esto, otros grupos señalaron que estas reformas eran benévolas para el sector privado, ya que se le otorga igualdad ante los sectores público y social, sin que esto fuese congruente, ya que esgrimían el ideal de que los derechos de la Nación se encuentran necesariamente por encima de los particulares. (4)

El Maestro Ignacio Burgoa hace una serie de severas críticas a las reformas. Aclara desde el inicio de su estudio que el mismo no guarda un carácter económico, sino que se realiza en virtud de que la rectoría estatal limita las acciones económicas de las entidades individuales. Señala que al artículo 28 se le cambió totalmente el espíritu del constituyente del 17, ya que suprime la proclamación de la libre concurrencia. Indica que las reformas fincan la estructura para la implantación de un completo totalitarismo de Estado en materia económica. (5)

Por su parte, el investigador Jorge Witker, señala que tan

4. Presidencia de la República. "Las Razones y las Obras". Primer año, México, 1984, Edición Única, P. 27
5. Burgoa, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Editorial - Porrúa, México, 1984, 18a. Edición, P. 703 - 712

to la rectoría estatal como el Sistema Nacional de Planeación - Democrática responden a una igualdad de condiciones de los tres sectores: público, social y privado, a efecto de que el sistema de economía mixta adquiera de nueva cuenta una clara fundamentación a nivel constitucional. (6)

IV. B. REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 32 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

La Secretaría de Programación y Presupuesto se creó por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (arts. 26 y - 32) de fecha 29 de diciembre de 1976, teniendo como antecedentes a la Comisión Nacional de Inversiones correspondiente al Programa de Inversiones 1953-1958 y a la Secretaría de la Presidencia. (7) Las funciones destinadas en materia de planeación eran un tanto dispersas.

Sin embargo, la situación prevaleciente en el contexto administrativo trajo consigo una redistribución de funciones entre las distintas dependencias del Ejecutivo Federal, que en el caso concreto de la Secretaría de Programación y Presupuesto - cambió la concepción de su competencia, distinta a la que se otorgó en su creación y que consolidó su carácter de órgano rector de la planeación nacional y regional del desarrollo.

6. Witker V., Jorge. op cit., P. 56

7. Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1983, 5a. Edición, P.117

Es a raíz de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública, publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1982, por la que se marca una distinción de grado entre la facultad de proyectar la planeación y las referentes a la proyección, coordinación y ejecución de los programas, recordando que hasta antes de la reforma el concepto de planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de la inversión pública era de mayor amplitud. (8)

El artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece:

"ARTICULO 32.- A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente:
- II.- Proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos Estatales y municipales de planeación regional, así como la ejecución de los programas especiales que le señale el Presidente de la República;
- III.- Coordinar las actividades de planeación nacional del

B. Secretaría de Programación y Presupuesto. "Manual de Organización General de la Secretaría de Programación y Presupuesto 1987". Diario Oficial de la Federación, México, 25 de marzo de 1987.

- desarrollo, así como procurar la congruencia entre - las acciones de la Administración Pública Federal y - los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo;
- IV.- Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal con- venga con los Gobiernos locales para el desarrollo - integral de las diversas regiones del país;
- V.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Fede- ral y de la administración pública paraestatal, ha- ciéndolos compatibles con la disponibilidad de recur- sos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito - Público, y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;
- VI.- Formular el programa de Gasto Público Federal y el - proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación - y presentarlos, junto con el Departamento del Distri- to Federal, a la consideración del Presidente de la - República;
- VII.- Autorizar los programas de Inversión Pública de las - dependencias y entidades de la Administración Públi- ca Federal;
- VIII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que re- quiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del - Gasto Público Federal y de los presupuestos de egre- sos;

- IX.- Verificar que se efectúe en los términos establecidos, la inversión de los subsidios que otorgue la Federación, así como la aplicación de las transferencias de fondos en favor de Estados, municipios, instituciones o particulares;
- X.- Establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal, así como coordinar y vigilar la operación del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal;
- XI.- Regular la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal;
- XII.- Emitir o autorizar, en consulta de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los catálogos de cuentas para la contabilidad del Gasto Público Federal; consolidar los estados financieros que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;
- XIII.- Establecer la política y las directrices que apruebe el Presidente de la República para la moderniza-

ción administrativa de carácter global, sectorial e institucional, que orienten a los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo en la de terminación y ejecución de las acciones que autorizan en el ámbito de su competencia;

- XIV.- Someter a la consideración del Presidente de la República los cambios a la organización que determinen a los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deben reflejarse en su reglamento interior;
- XV.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;
- XVI.- Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- XVII.- Dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la -

Administración Pública Federal centralizada y paraes total, escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para el manejo de almacenes, inventarios, avalúos y baja de maquinaria y equipo, instalaciones industriales y los demás bienes muebles que formen parte del patrimonio de la Administración Pública Federal, y

XVIII.- Las demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos".

Dentro de estas funciones podemos destacar las que se refieren a conducir el proceso de planeación, administrar integralmente el Gasto Público Federal, desde su proyección hasta su ejecución y vigilancia, emitir lineamientos y políticas en materia de modernización de la Administración Pública centralizada y paraestatal, y el desarrollo y administración del personal.

IV. C. LEY DE PLANEACION

La Ley de Planeación promulgada el 5 de enero de 1983, reglamenta al artículo 26 Constitucional y precisa el marco normativo para la planeación; cuyo objeto es el dirigir las actividades de la Administración Pública Federal, así como garantizar la participación social en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas; establece las bases para el funcionamiento de las cuatro vertientes; señala de manera precisa las

atribuciones que corresponden a cada dependencia de la Administración Pública Federal dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Además de la Ley sobre Planeación General de la República de fecha 12 de julio de 1930, existieron diversas iniciativas tendientes a crear un marco normativo adecuado para la planeación del desarrollo, entre las que destacan:

- Iniciativa de Ley Federal de Planeación de octubre de 1955.
- Proyecto de decreto sobre la Ley de Planeación Nacional, presentado ante la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 1965, por el C. Dip. Jorge Cruickshank.
- Iniciativa de la Ley General de Planeación Económica y Social, y su reglamento elaborada por la Presidencia de la República en octubre de 1975.
- Iniciativa de la Ley de Planeación Económica y Social, elaborada por la Presidencia de la República en diciembre de 1975.

El objeto de esta última iniciativa, era el de establecer las bases generales de la Planeación, a las que deberían sujetarse las dependencias de la Administración Pública Federal, así como coordinar sus actividades con las de los Gobiernos Estatales y con la de los sectores social y privado. Se pretendía con esta Ley el sistematizar en un solo documento las nor-

mas y procedimientos relativos a la planeación. No prosperó este proyecto de Ley, ya que no fue enviada a las Cámaras para su discusión y análisis. (9)

Para brindar mayor claridad en el análisis de la Ley de Planeación vigente, lo efectuaremos partiendo de la exposición de motivos, luego se continuará con las funciones y atribuciones de las Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, después se indicará brevemente el contenido de cada capítulo y por último se formulará un concepto de planeación partiendo del artículo tercero del ordenamiento jurídico en cuestión.

En la exposición de motivos del ordenamiento jurídico vigente, se indica que lo complejo de la sociedad, los desequilibrios en el orden internacional, la gravedad del momento de crisis existente y la magnitud de los retos del país hacen impostergable e indispensable que se fortalezca la planeación como instrumento de transformación social y se le institucionalice en un Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Se establece que corresponde al Ejecutivo Federal conducir la planeación del desarrollo nacional con la participación democrática de los grupos sociales interesados y dentro de sus respectivos ámbitos de los poderes Legislativo y Judicial tendrán

9. Carrillo Castro, Alejandro. El Sistema Nacional de Planeación. En "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México". Editorial Porrúa, México, 1981, 1a. Edición P. 501

ingerencia en la consecución de los objetivos de la planeación.

Punto medular de los aspectos prácticos del proceso de planeación se da en el surgimiento de las vertientes de instrumentación del Plan y los programas, cuyo objetivo primordial es el aseguramiento de que la planeación opere dentro del régimen democrático y federalista que emana de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; estas vertientes son la Obligatoria, la de Inducción, la de Concertación y la de Coordinación.

El artículo 14 de la Ley de Planeación perfeccionó el carácter de Órgano rector de la planeación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyas funciones son de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, proyectar y coordinar la planeación regional, elaborar los programas anuales y globales para la ejecución del Plan y funciones de verificación, entre otras. (10)

Asimismo, la Ley otorga a la propia dependencia facultades para que bajo su dirección se efectúe el proceso operativo de la planeación en las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación.

Al otorgar a la Secretaría de Programación y Presupuesto la facultad para que bajo su dirección se desarrollen los aspectos operativos de la planeación, surge una clara y necesaria

10. Véase Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983

distinción entre el control y la evaluación propios de la planeación y el control y evaluación de la gestión administrativa, propios de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. (11)

En el artículo 15 se establecen las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de planeación, entre las que destacan: intervenir en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto a la definición de la política financiera, fiscal y crediticia; proyectar y calcular los ingresos, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público para la ejecución del mismo y los programas; procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario.

Las dependencias de la Administración Pública Federal tienen como atribuciones, entre otras, la de intervenir respecto de las materias de su competencia en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el Sector determinado por el Presidente de la República; elaborar programas sectoriales tomando -

11. Secretaría de Programación y Presupuesto. "Manual de Organización General de la Secretaría de Programación y Presupuesto 1987". op cit. P. 6

en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector, los Gobiernos de los Estados y los grupos sociales interesados; asegurar la congruencia de los programas sectoriales del Plan y los programas regionales y especiales que determine el Ejecutivo Federal.

A las entidades paraestatales corresponde la elaboración de los programas sectoriales y los de ejecución, mediante la presentación de las propuestas que procedan en relación a sus funciones y objetos; cuando el Ejecutivo lo determine expresamente, formular programas institucionales.

La Secretaría de la Contraloría deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

La Ley de Planeación dispone que el Plan Nacional de Desarrollo constituye un marco general para la integración de todos los programas de desarrollo, a efecto de evitar la dispersión que resulta de elaborar programas de manera aislada.

Queda bajo la responsabilidad del Ejecutivo Federal el conducir la planeación nacional del desarrollo, esto es, elaborar, aprobar y publicar dentro del ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática el Plan Nacional de Desarrollo, dentro de los primeros seis meses de la nueva administración.

El capítulo primero del citado ordenamiento jurídico esta-

blece que las disposiciones del propio ordenamiento legal son de orden público e interés social. Con esta declaración se otorga a la Administración Pública la suficiente flexibilidad en su actuar cuando medie el interés general o de la economía nacional, partiendo del principio de que el interés general se encuentra por encima del interés particular. Por lo que las acciones planeadas y las consecuencias que de las mismas se derivan quedan sometidas a un régimen de derecho público.

El capítulo segundo se refiere al Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través del cual la Administración Pública Federal efectuará las tareas de la planeación del desarrollo nacional.

En este capítulo se establecen las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual está conformado por todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a través de sus unidades administrativas que tengan encomendadas actividades de planeación.

Es el capítulo tercero el que se refiere a la participación social en las actividades de planeación, así como la expresión amplia de opiniones y propuestas por parte de la población en la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, otorga facultades al Ejecutivo Federal para determinar las formalidades y términos a que se sujetara la participación y con-

El artículo tercero define a la planeación nacional del desarrollo como la ordenación racional y sistemática de acciones que de acuerdo al ejercicio de las atribuciones conferidas al 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.

C A P I T U L O V

Sistema Nacional de Planeación Democrática y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

A. Características del SNPD

1. Integración y Funcionamiento
 - a. Participación Social
 - b. Las Cuatro Vertientes
 - 1) Vertiente Obligatoria
 - 2) Vertiente de Coordinación
 - 3) Vertiente de Inducción
 - 4) Vertiente de Concertación.

B. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

1. Características del Plan
2. Contenido del P.N.D.

V. A. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

La planeación surge en los Estados modernos como la necesidad de evitar que sean los acontecimientos externos y la acción de transacciones económicas, las que dicten la orientación, fijen rumbos así como la estructura del crecimiento, satisfaciendo su interés y beneficio. El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) constituye un paso dirigido a promover racionalmente las acciones de desarrollo económico y social para lograr los fines contenidos en el Proyecto Nacional.

Como se indicó en el capítulo anterior, el SNPD encuentra su sustento jurídico en el art. 26 de la Constitución Política y en la Ley de Planeación, reglamentaria de este precepto Constitucional.

La complejidad de la sociedad mexicana, el desorden internacional, la crisis imperante y la magnitud de los retos del país, obligan a que se fortalezca la planeación como instrumento de transformación social y se le institucionalice en un Sistema.

El SNPD parte de la necesidad de ordenar el ejercicio de las atribuciones que la Constitución y las leyes otorgan al Estado como rector del desarrollo, para promover la vida econó--

mica, social, política y cultural del país, interviniendo en ella para asegurar el cumplimiento de los grandes propósitos nacionales, pero siempre con estricto respeto de las iniciativas individuales y comunitarias de la población. (1)

El Sistema ha sido concebido como un mecanismo para racionalizar el uso de recursos y coordinar las decisiones del Sector Público y de los sectores social y privado, a efecto de lograr la consecución de los objetivos políticos, económicos y sociales del Proyecto Nacional contenido en la Constitución Política.

Una característica que diferencia al SNPD con los anteriores moldes de planeación que se practicaron, es que en la actualidad se da una importancia primordial a la participación social de los sectores que componen la sociedad (social y privado), así como de las diversas organizaciones que conforman el pueblo mexicano.

Durante la administración del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se ha pretendido encauzar al país a través de un Sistema Nacional de Planeación.

El SNPD es acorde con el sistema político mexicano que es plural y democrático, y con la economía mixta, que es la concurrencia al fenómeno económico por parte del Estado, del sector

1. Vid. Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983. Exposición de motivos de la Ley de Planeación.

social y del privado. Esto trae como consecuencia que tanto en la formulación del Plan, como de los programas, se tome en cuenta a los grupos interesados, a esto se denomina consulta popular, la que se efectúa con la guía y la orientación del Gobierno. (2)

Un principio esencial del SNPD es el fortalecer la capacidad de la Federación en sus tres ámbitos de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal, para conducir la planeación del desarrollo en las diferentes esferas. Con esto se pretende que la planeación imprima celeridad al proceso de descentralización de la vida nacional.

V.A.1. INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO

La conformación de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, cumple con los anhelos de la sociedad mexicana, en virtud de que ha sido capaz de orientar la acción pública e impulsar la participación de todos los grupos sociales en los asuntos que interesan a la Nación. (3)

El SNPD es integrado por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, organismos de coordinación entre los tres niveles de Gobierno y por las representaciones de

2. De la Madrid Hurtado, Miguel. Entrevista Concedida al Programa ECO Entrevistas. 21 de marzo de 1987. "El Gobierno Mexicano" Presidencia de la República. No. 52 México, 1987, P. 166
3. De la Madrid Hurtado, Miguel. Quinto Informe de Gobierno, 1987 Presidencia de la República, México, 1987, P. 64

los grupos interesados en la planeación, vinculados a través de las unidades de planeación y las comisiones intersecretariales, así como por los Comités para la Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADES).

El Sector Público establece una serie de relaciones funcionales internas con las organizaciones de la sociedad civil y con los Gobiernos Estatales, con la finalidad de efectuar acciones conjuntas, integrándose así al SNPD. También se incluyen los mecanismos permanentes de participación, esto es, lo que conocemos como Foros de Consulta Popular, donde los grupos interesados y la sociedad en general plantean demandas y formalizan acuerdos, lo que redundará en la planeación.

El Poder Legislativo participa en el SNPD al expedir leyes que conforman la base jurídica de la planeación; opina y analiza y, en su caso, aprueba los documentos centrales que se le remiten (Informe de Gobierno, Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, Presupuesto de Egresos, etc.) y participa con aportaciones a través de los Foros de Consulta Popular.

El Congreso de la Unión entonces, forma parte del SNPD y los partidos políticos tienen derecho de participar en él.

Para los efectos de integración del SNPD se estableció una estrategia de construcción y consolidación que cumpliera con lo dispuesto por la Ley de Planeación, cuyos objetivos son:

- Que el Estado y la sociedad civil determinen el rumbo a seguir para alcanzar los objetivos contenidos en el Proyecto Nacional.
- Las técnicas y metodologías utilizadas en el proceso de planeación sean incorporadas al proceso cotidiano de toma de decisiones de las dependencias del Sector Público, Gobiernos Estatales y Municipales, y de los grupos sociales.

La estrategia de consolidación del SNPD comprendió dos fases: la primera se desarrolló durante el primer año de Gobierno y consistió en la elaboración del Plan y los programas nacionales, los cuales constituyen las orientaciones y lineamientos del trabajo a efectuar. La segunda fase fue concebida en un ámbito temporal de mediano plazo, cuyo objetivo es enfrentar situaciones y problemáticas que impiden el desarrollo de la planeación, a través de:

- Una planeación que se desarrolle en los tres órdenes de Gobierno y que integre efectivamente a la sociedad civil.
- Participación social en todas las etapas de la planeación.

- Concebir a la planeación como un proceso compuesto por cuatro etapas: elaboración, instrumentación, control y evaluación.
- Impulso a la descentralización de la vida nacional, para incrementar la capacidad de respuesta de los - Gobiernos Estatales y Municipales frente a las demandas de la ciudadanía.
- Que los criterios de asignación territorial del Gasto Público Federal, sean acorde con las políticas y necesidades de los Gobiernos Estatales y Municipales
- Que los documentos de planeación constituyan una pirámide programática, reservando la categoría de Plan al Plan Nacional de Desarrollo.
- Se otorgue en un primer momento prioridad a la etapa de instrumentación dentro del proceso de planeación.
- Brindar prioridad a la coordinación de las distintas dependencias y entidades involucradas en programas - de naturaleza inersécretarial.
- Uso eficiente de los recursos medios existentes.
- Crear una infraestructura de información, investigación y capacitación, ampliar la capacidad para dise

ñar, operar y controlar los proyectos de inversión, vinculados a los objetivos de la planeación nacional. (4)

Para verificar el cumplimiento del PND, el SNPD ha fijado instrumentos de control y evaluación. Los de control son el informe trimestral de la situación económica y de las finanzas públicas, y el informe mensual de los gabinetes especializados. Los de evaluación son el Informe de Gobierno, los informes anuales de la ejecución del PND y la cuenta pública, entre otros.

Respecto a los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, ha habido avances importantes, ya que a la fecha, todas las entidades han expedido, o están en proceso de hacerlo, sus respectivas Leyes de Planeación. En cuanto a la integración de los municipios al SNPD, se han alcanzado importantes logros, ya que se han instalado 403 comités de planeación para el desarrollo municipal en 20 entidades federativas, la ejecución de 334 planes municipales en 16 estados y la celebración de convenios de desarrollo entre 264 municipios y ocho Gobiernos Estatales. (5)

V.A.l.a. PARTICIPACION SOCIAL

Para fortalecer el Sistema Nacional de Planeación Democrática es necesario que el Estado escuche a los sindicatos

4. Secretaría de Programación y Presupuesto "Antología de la Planeación en México". Fondo de Cultura Económica, México, 1985 la. Edición, Vol. 1, P. 106 y 107
5. De la Madrid Hurtado, Miguel, Quinto Informe de Gobierno, 1987 Op. cit. p. 65

organizaciones campesinas, organizaciones empresariales, universitarias, institutos y centros de investigación, organizaciones de profesionistas, comunidad científica, organizaciones populares representativas, las que aportarán elementos necesarios que ayudarán a tomar mejores e innovadoras decisiones (6)

La planeación no sólo es un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos; constituye fundamentalmente un proceso de participación de la sociedad civil, que a través del esfuerzo conjunto y la conciliación de intereses permiten el logro de los objetivos políticos, sociales y culturales, contenidos en el Proyecto Nacional.

Con la participación social en el SNPD se pretende que los diferentes grupos sociales que integran la sociedad civil, expresen y aporten ideas y elementos que a la postre incidan en la elaboración, instrumentación, control y evaluación del Plan y sus programas.

Los Foros de Consulta Popular constituyen la fase política del proceso de planeación democrática (7) al recoger y plasmar las demandas de la sociedad.

6. De la Madrid Hurtado, Miguel "Nacionalismo Revolucionario" Editorial PRI, México, 1982, Edición Unica, P. 117
7. Salinas de Gortari, Carlos, Síntesis de la Consulta Popular En "Antología de la Planeación en México", Fondo de Cultura Económica, México, 1985, 1a. Edición, Vol. 10, P. 106

Como señalamos en líneas anteriores, los Foros de Consulta Popular, son órganos del SNPD y constituyen el primer momento para su construcción.

En el mes de febrero de 1983, se procedió a la instalación de 19 Foros de Consulta Popular, convocándose a la población para su participación. Se estableció un Foro por cada uno de los programas sectoriales, intersectoriales y regionales, designados por el Ejecutivo Federal.

Con la instalación de estos Foros se pretendió la institucionalización de la participación social, el establecimiento de estrategias y prioridades de desarrollo por sector y que se señalaran los rubros para que fuera susceptible el concertar acciones con las entidades federativas y con los particulares.

En conclusión, podemos señalar que los Foros de Consulta Popular, están dirigidos a recoger las inquietudes de la sociedad y sectores organizados, quedando el Estado en posibilidad de precisar claramente las prioridades que debe contener el Plan Nacional de Desarrollo.

V.A.1.b. LAS CUATRO VERTIENTES

El Sistema Nacional de Planeación Democrática contiene el proceso mismo de la planeación, que consta de cuatro etapas:

formulación, instrumentación, control y evaluación. La instrumentación a su vez se efectúa a través de cuatro vertientes: la obligatoria, la de coordinación, la de inducción y la de concertación. En un primer momento explicaremos brevemente en qué consisten las cuatro etapas del proceso de planeación, para posteriormente explicar cada una de las vertientes.

La formulación es la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano y largo plazo, a través - de los mecanismos ya explicados.

La instrumentación consiste en la elaboración de programas operativos anualizados, en los que se detallan los objetivos de mediano y largo plazo contenidos en el PND y en los - programas específicos, se establecen en términos de metas y se precisan los instrumentos y acciones que habrán de ponerse en - práctica durante cada ejercicio, así como los recursos de que - se dispondrán durante su realización.

La etapa de control comprende todas las actividades - destinadas a lograr una oportuna detección y corrección de desviaciones e insuficiencias, que pudieran presentarse durante la instrumentación o en la ejecución, con el objeto de que se cumplan adecuadamente las metas establecidas.

La evaluación es la acción de cotejar o comparar de - manera periódica previsiones y resultados, a efecto de que las

actividades de formulación e instrumentación se retroalimenten, cerrando el ciclo y asegurando un carácter flexible y dinámico de todo el proceso.

V.A.1.b.1.) VERTIENTE OBLIGATORIA

Los decretos aprobatorios del Plan Nacional de Desarrollo o de los programas sectoriales, regionales o especiales son actos de imperio. La aprobación del presupuesto y de los programas por parte de la Cámara de Diputados, que evalúa el Congreso de la Unión y de esa manera se traducen en normas, tienen efectos jurídicos sobre los órganos de la Administración Pública Federal y sobre sus titulares, quienes quedan obligados a conducirse y a proveer a esos instrumentos lo necesario para su cumplimiento, imponiendo así el Gobierno a sus propias dependencias un sentido de orden y disciplina (8)

Así pues, esta vertiente se da solamente en el ámbito del Sector Público y se manifiesta mediante la programación de actividades.

V.A.1.b.2.) VERTIENTE DE COORDINACION

A través de la vertiente de Coordinación, el Gobierno

8. Sobre este concepto CFR. De la Madrid Hurtado, Miguel. Entrevista concedida al Programa ECO Entrevistas y Ruiz Massieu, José Francisco. ¿ Es posible un Derecho Mexicano de la Planeación ? En "Avances de Derecho Administrativo, Económico y Social", Editorial INAP, México, 1985, Serie Praxis, P. 113

Federal y los Gobiernos locales, respetando estrictamente la - distribución de las competencias que consagra la Constitución, se establece el compromiso de las entidades de apoyar la planeación nacional. Se efectúa este compromiso a través de los Convenios Unicos de Coordinación. En la actualidad, se celebrarán - uno con cada entidad federativa.

V.A.1.b.3) VERTIENTE DE INDUCCION

En un país en el que el Estado es el rector y promotor de la economía, y ésta no encuentra su equilibrio de manera espontánea, ya que al dejarse actuar a los mecanismos económicos libremente no se alcanzarían los objetivos nacionales pretendidos, es cuando se hace necesaria la inducción.

La vertiente de inducción comprende las acciones que hace el Sector Público a través de sus instrumentos o políticas, a efecto de orientar las actividades de los sectores social y - privado hacia el cumplimiento de las metas y objetivos plasmados en el PND. (9)

En las economías en que los recursos son escasos, la inducción ha brindado resultados satisfactorios. En virtud de que el financiamiento que brinda el Estado al desarrollo es de

9. Salinas de Cortari, Carlos. La inducción en el Sistema Nacional de Planeación en México. En "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México". Editorial Porrúa, México, 1981 1ª Edición, P. 168.

suma importancia y permite conducir el comportamiento de los particulares a los objetivos pretendidos. La inducción también se realiza a través de estímulos fiscales y tarifarios, de subsidios, permisos y autorizaciones.

Podríamos señalar, entonces, que el Gobierno de acuerdo a sus facultades legales y a través de sus acciones, induce comportamientos a la sociedad.

V.A.1.b.4) VERTIENTE DE CONCERTACION

Al no constituir norma jurídica el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, no son de observancia obligatoria para los particulares y los decretos aprobatorios no surten efecto sobre ellos. La planeación será concertada cuando en determinados programas el particular se ajuste espontáneamente al cumplimiento de una determinada obligación, se formula un convenio o acuerdo, cuyo cumplimiento será obligatorio.

En el supuesto de incumplimiento por alguna de las partes, se aplicarán las penas convencionales previstas en dicho convenio y como lo establece la Ley de Planeación, de las controversias que surjan conocerán los tribunales federales.

Es importante aclarar que el particular se adhiere al Plan o Programa a cambio de obtener un beneficio o apoyo de la Administración.

V.B. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El tratamiento de la problemática del país y las acciones de la Administración Pública van de lo general que es el Plan Nacional de Desarrollo a lo particular que son los programas.

La planeación global es el proceso encaminado a orientar y dar congruencia a todo el proceso de planeación que se realiza en el país. Es en este nivel donde se integra el Plan Nacional de Desarrollo, que es el principal documento orientador del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en cuya elaboración participan los grupos sociales, los Gobiernos estatales y los coordinadores de cada sector administrativo.

A nivel sectorial el SNPD se integra con las dependencias del Ejecutivo Federal que tienen bajo su responsabilidad la coordinación de los asuntos de un solo sector administrativo. En este nivel se elaboran los programas de mediano plazo con sus correspondientes programas anuales.

El nivel Institucional del Sistema está integrado por las entidades de la Administración Paraestatal. En este caso, el Jefe del Ejecutivo determina mediante decreto qué entidades deberán elaborar programas de mediano plazo.

De conformidad a lo establecido en el artículo 6° de la Ley de Planeación, el día 5 de abril de 1984, el Ejecutivo Federal

a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto presentó ante la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados, el Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, correspondiente al año de 1983. En este documento se señala reiteradamente que no en todos los sectores se pudo lograr la instrumentación anualizada del Plan. (10)

En el mes de agosto de 1984, se dieron a conocer 10 programas sectoriales nacionales, como parte de integración del SNPD, cuyo documento genérico es el PND. En la elaboración de estos programas también se realizaron Foros de Consulta Popular sectoriales. Estos programas constituyen documentos elaborados con la metodología homogénea, similar a la del Plan, dentro de los lineamientos y directrices establecidas, flexible a efecto de que puedan responder a las situaciones específicas, regionales y sectoriales. (11)

V.B.1. CARACTERÍSTICAS DEL PLAN

El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), constituye el antecedente inmediato del Plan Nacional de Desarrollo. Este Programa lo puso en marcha la presente Administración, bajo términos de realidad económica y la austeridad que se preveía a futuro. Se refería a la instrumentación de una serie de medidas destinadas a corregir los graves desajustes y desviación

10. Presidencia de la República "Las Razones y las Obras". Segundo Año, México, 1985, 1ª Edición. P. 318

11 Ibidem. P. 571.

nes que la estructura económica presentaba, con el objeto de enfrentar la crisis.

Ante una economía desbastada y un contexto internacional adverso, se puso en marcha un amplio proceso de Consulta Popular en el mes de febrero de 1983, cuya finalidad fue recoger los planteamientos y aspiraciones de la sociedad. Por esta razón, se considera que el PND responde a la voluntad política de enfrentar los retos actuales que plantea el desarrollo del país con decisión, orden y perseverancia, así como una amplia participación social.

El plan se consideró como un esfuerzo por analizar la situación política, económica y social del país, así como un documento destinado a definir los lineamientos y orientaciones a seguir para superar la situación prevaleciente.

Ha sido instrumento esencial, el cual establece los propósitos, las políticas y los programas destinados a determinar las prioridades de la estrategia del desarrollo. Como hemos señalado, ha constituido un marco obligatorio para todos los programas, de esta manera se está en posibilidad de enfrentar los problemas y retos de la Nación.

Entre las características básicas que destacan en el PND, podemos señalar las siguientes:

- Expresa el compromiso que adquiere la Administración en materia de desarrollo económico y social.
- Los programas que se generan en el SNPD se rigen por los lineamientos y estrategias establecidas en el PND.
- Reviste el carácter de obligatorio para el Sector Público.
- Establece los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deben desarrollarse.
- Es el instrumento que expresa los propósitos, políticas, programas y principales proyectos de la estrategia de desarrollo nacional.
- Contiene un alto sentido social y político, ya que es fruto de la expresión de la comunidad a través de los Foros.
- La flexibilidad es característica esencial. (12)

Como se ha señalado, a los lineamientos y estrategias contenidas en el Plan deben de ajustarse los programas sectoriales y a éstos los programas institucionales, creando la imagen de una pirámide programática.

12. Richardo Pagaza, Ignacio. "Introducción a la Administración Pública en México". Editorial INAP, México, 1984 1ª Edición Vol. 2, p. 39

La planeación en México no constituye un mapa de precisión cuyas estrategias sean inamovibles, es más bien un instrumento flexible, adaptable a las circunstancias cambiantes, - lo que ha traído como consecuencia que se puedan fijar rumbos y aumentar la capacidad de respuesta ante los sucesos impredecibles.

La flexibilidad del Plan y de los programas surge de la necesidad de adaptar las estrategias y lineamientos en materia de desarrollo nacional a su contexto adverso que ha enfrentado México. No obstante, la orientación se ha mantenido, en esencia sigue siendo la misma, lo que ha cambiado es la manera de enfrentar los problemas y los nuevos retos que se han tenido que absorber.

Durante el período comprendido de septiembre de 1986 - a agosto de 1987, las estrategias y metas de los programas de mediano plazo se han actualizado, en apoyo al PND, a efecto de crear una atmósfera favorable en el desarrollo de las acciones sectoriales del último bienio del presente sexenio. (13)

Una característica que destaca del Plan es el principio de publicidad, a través del cual se hace del conocimiento de la sociedad a lo que se compromete a realizar la Administración, con lo que se avanza hacia un mejoramiento del sistema -

13. De la Madrid Hurtado, Miguel. "Quinto Informe de Gobierno, 1987", op cit. p, 64 y 65.

democrático.

V.B.2. CONTENIDO DEL PND

El Plan Nacional de Desarrollo no contiene un análisis cuantitativo, sino cualitativo de los distintos aspectos de la vida de la Nación, asimismo, enmarca los lineamientos del mismo tipo, encaminados a orientar las actividades del Gobierno. Los aspectos cuantitativos quedan reservados a expresarse en los programas específicos.

El PND contiene diagnósticos, estrategias de política y los planteamientos formulados durante los Foros de Consulta Popular, los cuales se han traducido en objetivos a realizar. De esta manera, establece los compromisos que el Gobierno asume frente a la sociedad civil para hacer frente a la situación económica.

Como se ha señalado, en el Plan se establecen las orientaciones que guían las acciones globales, sectoriales, regionales e institucionales que sirvieron como base en la formulación de los programas de mediano plazo.

Se establece en el Plan que los principales problemas estructurales básicos de la economía son la desintegración del aparato productivo y distributivo, pésima distribución de la riqueza y del ingreso de la población, falta de ahorro interno y escases de divisas.

El Plan contiene un propósito básico que es:

"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 regimen democrático" (14)

De este objetivo general se derivan 4 fines que el Gobierno del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se propuso alcanzar dentro de los términos de su mandato constitucional:

1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
2. Vencer la crisis
3. Recuperar la capacidad de crecimiento.
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

14. Secretaría de Programación y Presupuesto "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988", México, 1983, 2ª Edición, p. 109

Al darse a conocer el Plan Nacional de Desarrollo, un número considerable de opiniones expresaron que el Plan es un acto político del Estado, el cual representa la voluntad de evitar que los hechos se sucedan unos a otros en lamentable desconcierto.

De conformidad a lo establecido por la Ley de Planeación, la elaboración de los diferentes capítulos, fue responsabilidad de los titulares de las Secretarías de Estado y del Departamento del Distrito Federal; su integración recayó en la Secretaría de Programación y Presupuesto y su aprobación en el Presidente de la República.

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

La primera parte contiene los capítulos de: La política del Estado Mexicano; el contexto nacional e internacional; - el gran propósito nacional y los objetivos del desarrollo; estrategia económica y social: recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo.

La segunda parte contiene los capítulos referentes a: la política económica general; la política social; las políticas sectoriales; la política regional.

La tercera parte contiene el capítulo relativo a la participación de la sociedad en la ejecución del Plan.

El Plan propuso como estrategia para evitar el deterioro en el sistema productivo el aumentar su nivel de integración, esto es, reorientar el aparato productivo al exterior, y hacerlo más competitivo, tanto en México como en el extranjero.

La parte del PND que hace referencia a los problemas económicos es la más detallada respecto a las estrategias a seguir. En esta sección y en el diagnóstico del Plan se distingue claramente entre los problemas de índole estructural y de los de corto plazo. Señala que de importancia fundamental es el que se enfrente de manera simultánea a la crisis económica y se efectúen los cambios necesarios en la estructura de la economía.

En el capítulo referente a la política social se fijan las metas de salud, educación, vivienda y desarrollo urbano y ecología, a efecto de elevar el nivel de vida de la población y estar en posibilidades de incrementar la satisfacción de sus necesidades básicas.

Entre los avances que contiene el PND destacan:

- Es producto de la participación de los distintos órdenes de gobierno y de la sociedad civil.
- Se publicó a inicios del sexenio y contiene un conjunto ordenado de objetivos, medios y responsabilidades para jerarquizar las acciones de gobierno y -

que oriente a la población en sus actividades.

- Contiene una visión global e integral del desarrollo nacional.
- El Gobierno adquiere el compromiso de superar la crisis imperante y reitera la necesidad de efectuar los cambios estructurales requeridos, para recuperar la capacidad de desarrollo sobre bases diferentes.
- Establece los programas sectoriales y regionales que habrán de formularse.
- Existe una vigilancia de las variables económicas internacionales y sus repercusiones en la economía mexicana. (15)

Para la elaboración del Plan, la participación social destacó, en virtud de que fueron más de 10,000 documentos y ponencias los que se tomaron en cuenta.

De acuerdo a lo expresado por el Presidente de la República durante el Quinto Informe de Gobierno 1987, el Plan Nacional de Desarrollo ha sido la guía esencial para que los mexicanos normen sus actividades, y conozcan cuales han sido los programas, los objetivos, las estrategias y los responsables de su ejecución para impulsar el desarrollo. (16)

15. Secretaría de Programación y Presupuesto. "Antología de la Planeación en México", op cit. Vol. 1, p. 118-119
16. De la Madrid Hurtado, Miguel, "Quinto Informe de Gobierno" op cit. p. 64

C O N C L U S I O N E S

1. La planeación la podemos definir como la función administrativa encargada de proveer para el futuro, realizar y orientar eficazmente la política del desarrollo de un Estado. Es un sistema moderno y eficiente dirigido a satisfacer las necesidades colectivas de una Nación. Sin embargo, el hecho de que exista en México - un Sistema Nacional de Planeación Democrática, no garantiza que se resolverán los problemas estructurales de la economía y las necesidades de la Población, pero puede constituir el punto de partida para coordinar es fuerzos, racionalizar objetivos y maximizar resultados.
2. A pesar de que la experiencia mexicana en materia de - planeación data de más de sesenta años, es hasta el se xenio que está por concluir (1982-1988), en que se con solida esta actividad. Entre los avances más significativos se encuentran el que la planeación se haya ele vado a rango Constitucional (Art. 26), se emitió una - Ley de Planeación y se publicó un Plan Nacional de Desarrollo dentro de los términos contemplados por la - Ley. Se dieron importantes avances técnicos y adminis trativos en esta materia.

Consideramos que la Reforma Constitucional es adecuada al momento histórico que se vive, es decir, que no rebasa a la situación prevaleciente, como ocurre con - otras normas, de lo que podemos deducir que de su observancia dependerá que los caminos de apertura y participación democrática se amplíen y se logre un desarrollo equilibrado del país.

3. Entre los principales obstáculos que impiden que el proceso de planeación se realice de acuerdo a su propia naturaleza, se encuentra la carga que representa la deuda externa y el ser un país con una plataforma amplísima de exportación de petróleo crudo, ya que la ingerencia de Organismos Financieros Internacionales en la política económica, las exorbitantes cantidades de divisas que por concepto de pago de intereses o servicio de deuda se fugan al exterior, así como la fluctuación de tasas de interés que fija la Banca acreedora y, por otra parte, la inestabilidad del mercado petrolero y nuestra dependencia hacia estos productos, constituyen un duro obstáculo para el desarrollo económico. Por lo que proponemos: Una reestructuración total y favorable de la deuda externa nacional y un mayor impulso al resto de las actividades económicas.
4. El nepotismo, la corrupción, el paternalismo y el compadrazgo, son problemas culturales y morales que no permiti

ten que se cumplan determinados objetivos contemplados en los planes y programas, ya que se satisfacen intereses particulares en sacrificio del interés general, - por lo que se hace necesaria la aplicación estricta de la Ley de Planeación y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

5. A fin de disminuir los efectos nefastos que resultan de la práctica de los ilícitos señalados en el punto anterior, proponemos la institucionalización de un eficiente y real Servicio Civil de Carrera, con lo que se frenaría el oportunismo y el arribismo, ya que los puestos públicos se reservarían a aquéllos que tengan una mayor preparación y experiencia, voluntad de superación y de servicio.

Lo anterior, redundaría en un mejor desempeño del sector público.

6. La planeación democrática implica modificaciones estructurales que van desde la implementación de los Foros de Consulta Popular, en los que la Población interesada, - los Sectores Social y Privado participen en la fijación de metas y objetivos a realizar por el Gobierno, hasta la toma de decisiones, acorde a lo plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que se hace indispensable que exista menor resistencia a estos cambios; los-

cuales implican que los técnicos tengan una mayor participación política y no se realice una planeación de escritorio, y los encargados de la ejecución, tengan un mayor conocimiento técnico de la planeación y no se queden los planes y programas en el papel.

7. La centralización administrativa, constituye un difícil obstáculo para el proceso de planeación, por lo que es indispensable que se brinde un gran impulso a la descentralización. La problemática de regiones o sectores debe ser solucionada en el mismo lugar que se generen, por lo que es necesario delegar funciones, lo que daría celeridad al desarrollo nacional. Resulta incongruente que en la Capital de la República Mexicana, se concentren Secretarías de Estado y Organismos Descentralizados, que por la naturaleza de sus funciones deberían de ubicarse en el interior del País (por ejemplo: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Pesca, FERTIMEX, BANRURAL, etc.), y su estadía en el Distrito Federal obstaculiza y retarda el desarrollo, aunado a los altos costos que representa, en razón de su ubicación. Por lo que proponemos la adecuación jurídica de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de los Reglamentos Internos de las Dependencias y de los Manuales de Organización de las mismas.

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1983, 5ª Edición.
- ANDA GUTIERREZ CUAUHTÉMOC. MEXICO Y SUS PROBLEMAS SOCIOECONOMICOS. EDITORIAL IPN, MEXICO, 1982, 1ª. Edición.
- BURGOA, IGNACIO. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1984, 18a. Edición.
- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO. EDITORIAL MIGUEL ANGEL PORRUA, MEXICO, 1982, 1ª. Edición.
- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. NACIONALISMO REVOLUCIONARIO. EDITORIAL P.R.I., MEXICO, 1982, Unica Edición.
- FAYA VIESCA, JACINTO. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1983, 2a. Edición.
- GARRIDO, LUIS JAVIER. EL PARTIDO DE LA REVOLUCION INSTITUCIONALIZADA, EDITORIAL SIGLO VEINTIUNO, MEXICO 1986, Unica Edición.
- LAJOUS, ALEJANDRA. LOS ORIGENES DEL PARTIDO UNICO DE MEXICO EDITORIAL UNAM, MEXICO, 1981, 2a. Edición.
- MEDIN, TZVI. IDEOLOGIA Y PRAXIS POLITICA DE LAZARO CARDENAS EDITORIAL SIGLO VEINTIUNO, MEXICO, 1986, 13a. Edición.
- PEREZ Y PEREZ, SILVERIO. LA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. EDICION PRIVADA, MEXICO, 1982, 5a. Edición.
- PICHARDO PAGAZA, IGNACIO. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO. EDITORIAL INAP, MEXICO, 1984, 1ª. Edición, Vol. 2

- RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO. ¿ES POSIBLE UN DERECHO MEXICANO DE LA PLANEACION ? EDITORIAL INAF, MEXICO, 1985, -- SERIE PRAXIS.
- WIONCZEK, MIGUEL, S. ANTECEDENTES E INSTRUMENTOS DE LA PLANEACION EN MEXICO. EDITORIAL SIGLO VEINTIUNO, MEXICO, 1986, 13a. Edición.
- WITKER V., JORGE. DERECHO ECONOMICO, EDITORIAL HARLA, MEXICO, 1985, Unica Edición.
- YAÑES GARRIDO, LUIS ANSELMO Y RODRIGUEZ JIMENEZ, SAMUEL. PLANEACION DEL DESARROLLO Y ANALISIS DE GESTION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA. EDITORIAL PAC, MEXICO, 1986, 1a. Edición.

L E G I S L A C I O N

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- LEY DEL CONSEJO NACIONAL ECONOMICO. Diario Oficial de la Federación, México, 15 de junio de 1928
- LEY SOBRE PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA. Diario Oficial de la Federación, México, 12 de julio de 1930.
- LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ES TATAL. Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1947
- LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO. Diario Oficial de la Federación, México, 24 de diciembre de 1958
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Editorial Porrúa, 15a. Edición, México, 1985
- LEY DE PLANEACION. Diario Oficial de la Federación, México, 5 de enero de 1983

FECHAS DE ACUERDOS PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.

- 31 de enero de 1948
- 27 de junio de 1953
- 24 de octubre de 1954
- 29 de diciembre de 1970
- 31 de diciembre de 1970
- 11 de marzo de 1971

OTRAS FUENTES

- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. ENTREVISTA CONCEDIDA AL PROGRAMA ECO ENTREVISTAS. EL GOBIERNO MEXICANO. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, No. 52, MEXICO, 1987.
- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. QUINTO INFORME DE GOBIERNO, 1987. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, MEXICO, 1987
- GOMEZ MAZA, FCO. Y RAMIREZ, CARLOS. REVISTA PROCESO. MEXICO 1981, No. 273.
- INSTITUTO DE CAPACITACION POLITICA. HISTORIA DOCUMENTAL DEL PARTIDO DE LA REVOLUCION. Editorial PRI, MEXICO, 1987, 2a. Edición, Tomos 2-4
- MARTINEZ, JOSE. RECLAMOS DE JUSTICIA A CANDIDATOS PRIISTAS PERIODICO EL FINANCIERO, MEXICO, 21 de diciembre de 1987
- RUIZ DUEÑAS, JORGE. LA VIA DE LA PLANIFICACION MEXICANA. REVISTA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. No. 55/56, EDITORIAL INAP, MEXICO, 1983.

- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. LAS RAZONES Y LAS OBRAS. PRIMER AÑO DE GOBIERNO. MEXICO, 1984, Unica Edición.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. LAS RAZONES Y LAS OBRAS. SEGUNDO AÑO DE GOBIERNO. MEXICO, 1985, 1a. Edición.
- SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. BOLETIN DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, No. 8. MEXICO, 1977.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. ANTOLOGIA DE LA PLANEACION EN MEXICO. EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO, 1985, 1a. Edición, Tomos 1,2,3,4,5, 7, 10.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION EN MEXICO. EDITORIAL FORRUA, MEXICO 1981, 1a. EDICION.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. MANUAL DE ORGANIZACION GENERAL DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO 1987. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, MEXICO, 25 de marzo de 1987.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982. MEXICO, 1980, 1a. Edición.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988. MEXICO, 1983, 2a. Edición.
- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA. EDITORIAL UNAM, MEXICO, 1985, 1a. Edición.