

300602  
40  
20j



# UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION  
INCORPORADA A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

## LA IMPORTANCIA DE LA PLANEACION NACIONAL EN EL DESARROLLO DE MEXICO.

SEMINARIO DE INVESTIGACION ADMINISTRATIVA  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN ADMINISTRACION  
P R E S E N T A :  
JOSE FRANCISCO PULIDO MACIAS

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1986



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.

## I N D I C E

	Pág.
I. INTRODUCCION . . . . .	1
II. LA ADMINISTRACION, UNA CIENCIA UNIVERSAL . . . . .	5
A. Su ámbito de aplicación: la Administración Pública y la Administración Privada . . . . .	7
III. FUNDAMENTACION TEORICA: NECESIDAD DE UN MODELO NACIONAL DE PLANEACION. SIGNIFICADO Y ALCANCES . . . . .	11
A. El Estado Mexicano . . . . .	12
1. El Sector Público. La Administración Pública Federal . . . . .	12
B. El Desarrollo . . . . .	44
1. El Concepto de Desarrollo y Subdesarrollo . . . . .	44
2. Las Grandes Interpretaciones del Desarrollo . . . . .	49
C. La Planeación, su Articulación con el Propósito de un Desarrollo Social, Político y Económico . . . . .	67
1. Naturaleza y Principios de la Planeación . . . . .	67
2. Antecedentes de la Planeación Nacional en México (1930-1982) . . . . .	79

	Pág.
IV. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA (1983-1988) . . . . .	116
A. La Planeación Democrática: Principios y Conceptos . . . . .	119
B. El Sistema Nacional de Planeación Democrática. Componentes y Etapas . . . . .	126
1. Definición . . . . .	128
2. El Proceso de Planeación . . . . .	129
3. La Estructura Institucional . . . . .	138
C. Los Instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática . . . . .	144
1. El Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) . . . . .	146
2. Instrumentos Normativos: Mediano Plazo: Los Programas en la Instrumentación del PND . . . . .	156
3. Programas de Mediano Plazo . . . . .	160
4. Instrumentos Operativos: Corto Plazo . . . . .	168
5. Instrumentos de Control . . . . .	175
6. Instrumentos de Evaluación . . . . .	178
D. Planeación Estatal y Municipal . . . . .	183
1. Planeación Estatal: Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo . . . . .	185
2. Planeación Municipal. . . . .	187
3. Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo . . . . .	188
E. Participación Social . . . . .	109
1. La Participación Social, Vinculada a los Tres Ordenes de Gobierno . . . . .	191

	Pag.
2. Mecanismos y Areas de Participación . . . . .	193
3. Participación del Poder Legislativo . . . . .	194
V. ANALISIS Y CONCLUSIONES . . . . .	196

*¿Quién planifica a los planificadores?*

*Karl Mannheim.*

## INTRODUCCION

La administración del Sector Público es siempre un tema muy discutido y polémico. Al iniciarse el presente mandato gubernamental, en 1982, se promovieron una serie de reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales, que entre otras cosas, otorgaron al Estado la "Rectoría Económica" y sentaron las bases para la creación del "Sistema Nacional de Planeación Democrática" que ordena actualmente el proceso de Planeación Nacional de las actividades económicas. En efecto, esta serie de ordenaciones constitucionales levantaron gran polémica en torno a los límites y alcances de la actividad estatal. Sin embargo, la crítica -a mi juicio- no se desarrolló a fondo, pues no se analizaron los productos de estos cambios, ni por supuesto, los beneficios o perjuicios reales. En la práctica, el Estado Mexicano ya había adoptado elementos de lo que denominamos "Planeación Nacional" desde la década de los treinta. Esta experiencia plantea un esfuerzo decidido por ordenar más racionalmente las actividades económicas nacionales. Esta polémica abarcó también a nuestra Universidad y en particular a la Escuela de Contaduría y Administración en donde se analizaron en una ponencia-devate los elementos principales del Plan Nacional de Desarrollo. Este efervescencia motivó esta inves-

tigación, la que, por su naturaleza, debe observar una metodología documental. La hipótesis que se plantea es pues, - analizar la conveniencia y beneficios que la Planeación -- aporta a la actividad económica llevada a cabo en forma racional y ordenada y comprobar los alcances prácticos que ha tenido en México durante más de cincuenta años en que de alguna forma u otra, se ha llevado a cabo. En efecto, la planeación permite fijar con precisión el rumbo que se desea - alcanzar, los medios y recursos necesarios y los tiempos y responsables; pero, sobre todo, la planeación nos permite - señalar un propósito general. La Planeación Nacional observa esta misma metodología general, pero en este contexto es mucho más complicada, pues es necesario adaptarla al entorno en donde vamos a utilizarla. Ciertamente, si el Estado - decide democráticamente hacer uso de este instrumento, debemos conocer con precisión cuales son los elementos que querramos transformar y quienes serán los agentes activos de este cambio. De esta forma, la planeación se convierte en un verdadero ejercicio de reflexión y definición de las grandes tareas y responsabilidades nacionales. Al llegar a este punto, habremos forzado la creación de un esquema teórico - en el que se involucren los elementos de una realidad política, económica y social de cualquier Nación. En nuestro caso, México se caracteriza por un Sector Público dinámico, - que ha participado muy activamente en la construcción de -

una infraestructura productiva, en sectores fundamentales - de producción o en la procuración de bienestar colectivo(1) que en la historia reciente ha permitido un crecimiento económico que si bien fue sostenido y constante durante algunos años, hoy se enfrenta a la realidad de una transformación estructural. Esta efectivamente, debe llevarse a cabo racionalmente, en la medida de buscar aprovechar los recursos con que contamos e inducir un crecimiento económico que no postergue el beneficio colectivo. Por lo pronto, hemos - de señalar que la posibilidad de un orden más racional se - puede efectuar bajo las premisas de un elemento sustancialmente administrativo: la planeación.(2)

- 
- (1) Toda esta serie de factores han propiciado un desarrollo y crecimiento enorme del Sector Público, adquiriendo gran complejidad legal y administrativa. Por ello, si el uso de los recursos no se lleva a cabo racionalmente, se puede tender al desperdicio y dispendio de los mismos. Así, además del adecuado manejo de los recursos que utiliza el Sector Público, la importancia que tiene su actividad dentro del contexto y evolución general de la economía de la Nación, determina necesariamente la elaboración de un Plan Nacional, que articule estratégicamente su actividad a la de los sectores privado y social.
- (2) El conocimiento Administrativo obedece a las características básicas del Conocimiento Científico: a) es universal, b) es unitario, c) tiene congruencia sistemática. Ver VALDIVIA GUZMAN, Isaac. La ciencia de la Administración. México, Limusa, 7a. reimposición, 1982.

México fue de los primeros países en desarrollo que adoptó elementos de planeación económica estableciendo desde 1930 un cuerpo legislativo, la llamada "Ley General de Planeación". En realidad, ha sido un largo proceso de nacimiento y desaparición de Organismos y Dependencias, de planes y programas, que han evolucionado a la estructura actual, el llamado "Sistema Nacional de Planeación Democrática", - que se precisa como un documento que debe retroalimentarse para su propio mejoramiento. Esta tarea bien puede ser efectuada por un Administrador, pues éste debe estar abierto a las perspectivas que presentan los retos del difícil momento actual. Este esquema general es el marco de la investigación, convencido de que el administrador debe ser capaz de diseñar o en su caso apoyar mediante su consejo o experiencia un "Sistema de Planeación" integrador de las variables y condiciones de carácter económico, político y social que confluyen a nivel municipal, estatal y nacional. Es necesario conocer los recursos y carencias, los elementos y debilidades con que contamos. El Administrador tiene cabida en la empresa privada y en el sector público. Debemos promover la máxima eficiencia de ambos sectores. En otras palabras, es reconocer y creer que México tiene aún un largo camino por recorrer.

LA ADMINISTRACION, UNA  
CIENCIA UNIVERSAL

El progreso de la humanidad a lo largo de los tiempos se ha logrado, entre otras razones, por un esfuerzo cada vez más organizado de bienestar comunitario. La naturaleza del hombre ha posibilitado la creación de verdaderos grupos sociales, fuertemente enlazados y unidos para satisfacer precisamente las necesidades de los individuos que constituyen dichos grupos sociales. Efectivamente, el desenvolvimiento de la historia ha registrado un establecimiento cada vez más importante de núcleos sociales complejamente organizados, donde la estructura de relaciones y de roles individuales es difícil de situar y analizar. Asimismo, este proceso ha multiplicado los intentos de formalizar una ciencia que, con un método, el científico, y una serie de principios con carácter universal, describa el cada vez más complejo contexto de las organizaciones sociales, su funcionamiento y su estructuración.

La ciencia de la Administración (1) ha visto así como, día a día, el interesante mundo que intenta analizar deman-

---

(1) VALDIVIA GUZMAN, Isaac. La ciencia de la administración. La dirección de los grupos humanos. México, Límusa, 7a. ed. 1982.

da más sus contribuciones, sus aportaciones, su punto de vista. La ciencia de la Administración es mucho más que el óptimo aprovechamiento de los recursos, o la simple "eficiencia" en el manejo de los insumos para la producción de un bien o servicio. La prioridad fundamental de una ciencia con carácter social es y debe ser el hombre: la administración, en este sentido ha experimentado una constante evolución en teorías, de diversos alcances y significados y que, como proceso dinámico, la han enriquecido enormemente: de corrientes que únicamente externaban preocupación por la producción, hoy en día se proponen modelos humanizantes para el hombre, preocupados por el desarrollo y realización de éste, sin menoscabo del aspecto productivo.

Como toda ciencia, la administración observa un método universalmente aceptado (1) y propone ciertos principios también generalmente aceptados. Ello, por supuesto, no quiere decir inflexibilidad o carencia de criterios en circunstancias disímiles. Efectivamente, y dado el propósito y contexto que pretende abarcar esta investigación, realizaremos a continuación una breve revisión de las diferencias y similitudes entre la administración del sector público y la del sector privado.

---

(1) VALDIVIA GUZMAN, Isaac. Op. Cit.

A. SU AMBITO DE APLICACION: LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ADMINISTRACION PRIVADA.

La universalidad de la Ciencia Administrativa se observa —como ya se comentó anteriormente— en todos los ámbitos de aplicación de dicha ciencia. Las diferencias conceptuales que pueden notarse entre objetivos y metas que manejan los sectores público y privado no modifican sustancial ni esencialmente los principios de la administración. Estos son los mismos, pues la diferencia se da en la forma, pero no en el fondo. Sin embargo, y he aquí lo interesante de la administración del sector público, no podemos ni debemos olvidar el carácter político de la misma. La administración del sector público no puede manifestarse en circunstancias de rigidez estructural. La convergencia que realizan la Ciencia Política y la Ciencia Administrativa en este marco de referencia es extraordinariamente importante y muy interesante.

Sin embargo, en la realidad de las cosas, la Administración Pública y la administración privada son ramas especializadas de la misma Ciencia Administrativa y, por tanto, sus principios teóricos tienen bases científicas comunes, puesto que ambas son parte de un todo. Muchas de las técnicas que se usan pueden aplicarse indistintamente en los dos sectores requiriendo, desde luego, diferencias sustantivas de carácter y de ambiente y ajustes de forma para adaptarlas

a las situaciones variables de tamaño y naturaleza de la empresa o institución.

Existen algunas diferencias significativas entre la Administración Pública y la Administración Privada debido a algunos aspectos que caracterizan a la primera de la segunda, que en resumen son los que se mencionan a continuación:

El tamaño y la complejidad de las estructuras y procedimientos del sector público y la diversidad de las actividades que lo componen que dificultan la toma de decisiones y la coordinación entre sus diferentes partes, la participación múltiple de personas y grupos y el alto grado de interrelación e interdependencia que existe entre diversos factores que componen ese sector público. Existe también un mando múltiple ejercido por diferentes personas y grupos que toman liderazgo y que actúan a través de funciones directas o indirectas en las decisiones legislativas y ejecutivas. Las presiones de grupos son de mayor magnitud y variedad en el sector público que en el sector privado.

Existen también diferencias en los medios y límites de acción que se tienen en uno y otro sector, puesto que existe una mayor rigidez y reglamentación en la Administración Pública para garantizar así, al menos en un sistema democrático, que el poder se ejerza dentro de ciertos límites de -

interés de las mayorías.

En la Administración Privada la aplicación de los principios y sus propias realizaciones se lograrán con mayor dinámica y de allí posiblemente surja el criterio bastante generalizado de que la administración de los negocios es eficiente en tanto que la pública no lo es. Esas diferencias - radicales no corresponden siempre a los hechos. Aunque es preciso reconocer que por varias razones de complejidad, número de personal, etc. La Administración Pública, salvo casos de excepción es menos eficiente que la privada.

En los países más desarrollados la Administración Pública se interesa grandemente en la investigación, y a pesar de que también las empresas privadas de gran tamaño y poder económico lo hacen, no igualan el énfasis que pone en ella aquel sector.

Por otro lado las situaciones internacionales condicionan o restringen la libertad irrestricta que se tenía anteriormente en la Administración Pública y así, el mismo concepto de soberanía de los países ha disminuído y cambiado - su connotación, siendo grande la influencia directa o indirecta que tienen algunos organismos regionales e internacionales especialmente en la fijación de normas comunes de actuación, a las cuales se supeditan en gran medida las nacio

nales.

Para ser un administrador efectivo, bien sea en los negocios o en las actividades estatales se requieren conocimientos y destrezas muy parecidas y especialmente la misma capacidad de poder amalgamar los esfuerzos individuales en uno colectivo, sin que ello signifique la pérdida de la personalidad de cada cual sino la constitución de un verdadero espíritu de cuerpo para lograr los propósitos de servicio a la comunidad y también los diferentes incentivos de lucro o de prestación de mejores servicios según sea el ámbito administrativo.

Las diferencias que existen entre las administraciones pública y privada son también circunstanciales (de funciones, campos de actividad, etc.) y del tamaño de las organizaciones. Tanto es así que en ciertas condiciones, es probable encontrar mayores similitudes y problemas comunes en las dos organizaciones, una de ellas pública (por ejemplo, el gobierno central) y la otra privada (como una compañía nacional de metalmecánicos) que entre dos empresas particulares, una de ellas de gran volumen y otra pequeña.

Es decir, esas diferencias son más bien de grado y de ámbito que de fondo, y tal afirmación puede comprobarse plenamente a través de la aplicación de los principios científicos administrativos en uno y otro sector.

## III

## FUNDAMENTACION TEORICA: NECESIDAD DE UN MODELO NACIONAL DE PLANEACION. SIGNIFICADO Y ALCANCES

A continuación se revisarán los conceptos fundamentales que nos permitirán conjugar una "Planeación nacional - del desarrollo". Como se expresará más adelante, la planeación nacional debe adecuarse a la estructura política, económica y social del Estado que estemos analizando, y por tanto a su modelo de desarrollo, que obviamente también responderá a dicha estructura. Por ello, el capítulo se organiza partiendo del estudio e investigación del sector público en México, Para pasar a revisar los conceptos históricos y contemporáneos del desarrollo y subdesarrollo. Finalmente, a partir del concepto de planeación, se aborda el propósito de una planeación nacional, referida al desarrollo. Al finalizar el capítulo, por tanto, se podrá concluir la necesidad de un sistema nacional de planeación.

## A. EL ESTADO MEXICANO.

## 1. El Sector Público en México.

## a) Conceptos básicos: Forma de Gobierno, Administración Pública Federal, Sector Público y Empresa Pública.

## - Forma de Gobierno:

La Constitución Política de 1917 define la forma de gobierno para la Nación. En ella se plantea

"La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo".(1) "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental".(2)

Además, señala:

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal".(3)

(1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 39.

(2) Ibid. Art. 40.

(3) Ibid. Art. 41.

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".(1) "El poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".(2)

"El Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".(3)

"El Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales de circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación y en juzgados de distrito..."(4)

"Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado".(5)

---

(1) Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit. Art. 49.

(2) Ibid. Art. 50

(3) Ibid. Art. 11

(4) Ibid. Art.

(5) Ibid. Art. 115

"Administración Pública Federal"(1)

El Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, para el ejercicio de las atribuciones, funciones y tareas que le han sido encomendadas, cuenta con una estructura institucional denominada "Administración Pública Federal" la cual se divide en:

- Administración Pública Centralizada, integrada por:  
La Presidencia de la República, las Secretarías de Estados, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.
  
- Administración Pública Paraestatal, compuesta por:  
Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y de fiducias.

---

(1) Para consultar y ampliar el tema, consultar. FAYA -- Viesca, Jacinto, Administración Pública Federal. México, Porrúa, 2a. Ed. 1983. pp. 30-72.

## Sector Público \*

Para efectos del presente análisis, se puede convenir que el término "Sector Público" es sinónimo de "Administración Pública Federal".

## Empresa Pública (1)

Asimismo, para efecto de esta investigación, se está definiendo convencionalmente a las entidades paraestatales como sinónimo de Empresa Pública. En el caso de México, - el concepto de entidad paraestatal comprende a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y de los fideicomisos que en conjunto constituyen la - Administración Pública Paraestatal.

## Tipos de Entidades Paraestatales o Empresas Públicas.

- Organismos descentralizados, son las instituciones - creadas por disposiciones del Congreso de la Unión, o en - su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que

(\*) La Ley que reglamenta todo lo relacionado con el Sector Público se denomina "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" (LOAPF) México, Porrúa, 13a - Ed. 1984.

(1) Revisar: RUIZ Dueñas, Jorge. Sistema económico, Planificación y empresa pública en México. México, UAM, - 1982. pp. 57-72.

adopte.

- Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, son - aquellas que satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

- a) "Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal uno o más organismos des centralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares nacionales de crédito - una o varias instituciones de seguros o - de fianzas, o uno o más fideicomisos a - que se refiera la fracción III del Artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, considerados con junta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social.
- b) Que en la constitución de su capital se - hagan figurar acciones de serie especial que solo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.
- c) Cuando al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los - miembros del consejo de administración, - junta directiva u órgano de gobierno; de signar al presidente, al director, al gerente o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas del consejo de administración o de la junta directiva u organo de gobierno equivalente".(1)

- Empresas de Participación Estatal Minoritaria, son

---

(1) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Op. cit. Art. 46.

"las sociedades en las que una o varias empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente, o uno o más organismos descentralizados, posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de --aquél".(1)

- Fideicomisos son las entidades que "se establezcan por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, así como los que se creen con recursos de las entidades a que alude el artículo 3o. de este propio ordenamiento".(2)

- La estructura actual de la Administración Pública Federal. Para el cumplimiento de la amplia gama de atribuciones y responsabilidades que le han sido conferidas, así como para el despacho de los negocios de orden administrativo, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos cuenta con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Estas dependencias y entidades se organizan de acuerdo a las bases legales respectivas e integran en conjunto la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal.

---

(1) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Op. Cit. Art. 48.

(2) Ibid. Art. 49.

- **Administración Pública Centralizada.**

La LOAPF, determina que la Administración Pública Centralizada se conforma por: "La Presidencia de la República; la Secretaría de Estado; los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República".(1) Tales dependencias carecen de personalidad jurídica propia, por este motivo, todos sus actos deberán ser realizados a nombre del titular del poder ejecutivo, que detenta la personalidad jurídica del Estado.

- "Presidencia de la República". Con este término se designa al conjunto de unidades administrativas que auxilian al Presidente de la República en sus tareas diarias o están encargadas de funciones que por su importancia deben estar estrechamente vinculadas a su mando.

- "Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos", son las dependencias que auxilian directamente al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el ejercicio de sus atribuciones en el despacho de las actividades de orden administrativo; todas ellas poseen igual rango jerárquico y su número lo determina la Ley Orgánica respectiva.

---

(1) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Op. Cit., Art. 1o.

- "La Procuraduría General de la República", es responsable de la representación de la sociedad y del Estado en -- asuntos de carácter judicial cuyas modalidades de actuación en intervención son claramente determinadas por su ley re-  
glamentaria. Su titular el Procurador General de la Repú-  
blica, que funge como consejero jurídico de la Federación, (1) es nombrado y removido libremente por el Presidente de la -  
República.

- Administración Pública Paraestatal:

El desarrollo económico, político y social del país -  
trajo consigo la ampliación de las responsabilidades y obli-  
gaciones del Estado, y en particular, del Poder Ejecutivo.

Este, para atender las nuevas funciones tuvo que rees-  
tructurar y ampliar sus dependencias centralizadas, pero so-  
bre todo, de crear y, posteriormente, expandir un conjunto-  
de entidades cuyas características le garantizan eficiente-  
logro de sus objetivos. Dichas entidades están dotadas de  
personalidad jurídica y patrimonio propios, y actuando con-  
cierta autonomía-orgánica-técnica-funcional y financiera. -  
El conjunto de dependencias mencionadas, son denominadas -

---

(1) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Op. cit. Art. 4o.

por la legislación con el nombre genérico de entidades paraestatales reconocidas como parte integrante de la Administración Pública Federal.(1)

La Ley Orgánica de Administración Pública Federal, estipula que:

"Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones de seguros y de fianzas y los fideicomisos componen la Administración Pública - Paraestatal";(2)

también de su reglamentación se desprende la existencia de los tipos genéricos que a continuación se enumeran:

- Organismos descentralizados.
- Empresas de participación estatal mayoritarias.
- Empresas de participación estatal minoritarias.
- Fideicomisos.

---

(1) FAYA VIESCA, Jacinto. Op. Cit. pp. 563-584.

Propiamente, la reglamentación de la Administración Pública Paraestatal se puede hallar en el Art. 45 y siguientes de la L.O.A.P.F.

(2) FAYA VIESCA, Jacinto. Op. Cit. pp. 68 o Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. 30.

b) Evolución de la Participación del Estado Mexicano en la Actividad Económica y Social.

El Estado Mexicano ha jugado un papel importantísimo en el cambio social y el progreso económico del país. La intervención del Estado en la vida económica, social y cultural ha tenido modalidades diversas y se ha adaptado a las condiciones y exigencias de cada etapa del desarrollo histórico de la Nación.

- La Participación Moderna del Estado Mexicano.(1)

A partir de la Revolución Mexicana que se inició en 1910, se fraguaron los ideales de una sociedad más justa que cristalizaron en la Constitución de 1917. Por su contenido político, económico y social, este texto crea las bases para el establecimiento de un Estado que abandonaría el papel pasivo tradicional y se tornaría más dinámico y activo en su acción interventora. Los principales cambios institucionales introducidos en la Constitución fueron las reformas al sistema educativo (Art. 3o.) la regulación del sistema de tenencia de la tierra (Art. 27o.).

---

(1) Para un análisis más completo de la política económica del Estado Moderna Mexicano, ver: GUILLEN R. Héctor. Orígenes de la Crisis en México, 1940-1982. México, ERA. 1985.

La prohibición de monopolios, la creación del Banco - Unico, la prerrogativa por parte del Estado de intervenir - en la economía (Art. 28o.), y la introducción de un sistema de seguridad social en favor de la clase trabajadora -- (Art. 123).

El Progreso Revolucionario Mexicano y los Cambios en la Economía (1910-1934).

Entre el inicio de la Revolución Mexicana en 1910 y la promulgación de la Constitución de 1917, el país atravesó - por un período de inestabilidad política y estancamiento - económico. Esta lucha armada provocó un cambio en la correlación de fuerzas políticas y con ello, una nueva relación estado económica, en que la intervención del Estado adoptó una nueva modalidad más activa como producto de las deman--das sociales que surgieron al calor de la lucha y de los - cambios estructurales que produjo la movilización revolucionaria.

En la década de los veinte, al término de la etapa - violenta del proceso revolucionario, el gobierno decidió emprender la reconstrucción económica, social y política del - país. Para tales propósitos, se crearon las instituciones siguientes:

La Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México, - S. A., es decir un banco central con el propósito de estructurar el incipiente sistema bancario del país; la Comisión Nacional de Caminos, con el objetivo de lograr la integración física del Territorio Nacional; y la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola con la finalidad de reducir el carácter aleatorio de las actividades del sector agrícola. Asimismo, en 1929 se fundó el Partido Nacional Revolucionario, que aglutinaba a una buena parte de los campesinos, obreros y miembros del ejército.

Sin embargo, el escaso crecimiento económico experimentado en la década de los años '20 se vio aminorado por los efectos de la Depresión Mundial de 1929-33, la cual produjo reducciones en algunas actividades económicas, sobre todo en aquellas que se orientaban al mercado externo, como fue el caso de la agricultura y minería de exportación.

Década de los '30, la Nacionalización del Petróleo y el Impacto de la Segunda Guerra Mundial (1934-1946).

A partir de 1934, se establecieron las bases de un sistema político que ha trascendido hasta nuestros tiempos. Este se inició con un cambio en la política del gasto pú-

blico para orientarla al fomento económico y social y se reforzaron los fundamentos del sistema financiero, agregándose al Banco de México diversas instituciones de crédito agrícola, industrial y de servicios públicos.

La política de desarrollo nacional se orientó en la práctica hacia: la Reforma Agraria; la Expropiación Petrolera; la creación de mecanismos financieros, y la utilización del gasto público para la formación de capital.

La agricultura inició un proceso de desarrollo diferente a partir de 1935 como resultado de la inversión pública, en obras de fomento agropecuario y comunicaciones y del más amplio uso de la tierra que resultó de la Reforma Agraria. Si bien su tasa de crecimiento fue solo 2.8% anual en 1935-45 las inversiones de infraestructura realizadas durante este período permitieron su desenvolvimiento creciente hasta llegar al 7.6% (1946 y 1956).

En 1938, el gobierno ejerció su derecho al expropiar los bienes de las empresas petroleras extranjeras. Esta fue una decisión trascendente y significativa, mediante la cual el Estado amplió su actividad empresarial y diversificó y expandió la capitalización del sector público.

La Post-guerra y la Política de Sustitución de Importaciones (1946-1958).

La crisis de post-guerra influyó de manera significativa al ampliar la acción interventora del Estado, fortaleciendo los planteamientos estratégicos de la política de sustitución de importaciones y la necesidad de impulsar un proceso de industrialización nacional. En este período, México ya había dado pasos importantes para fomentar un desarrollo industrial, en función de la capacidad interventora que tenía el Estado en la economía. El Sector Público para ese entonces tenía cierto grado de intervención importante en ramas de la industria y en sectores de economía, tales como: hidrocarburos, siderurgia, fertilizantes, sistema financiero y comunicaciones y transportes.

Este período, los gobiernos apoyaron a su acción interventora en función de la política de sustitución de importaciones y de una mayor injerencia en la economía, lo cual permitió avanzar en el proceso de industrialización del país: se crearon empresas industriales públicas y se facilitó la capitalización en el campo y otros sectores mediante la ampliación de funciones del sector paraestatal.

Período de Estabilidad Cambiaria y de Precios (1958-1970).

En este período se fomentó el avance en la sustitución de importaciones de componentes tecnológicos más complejos, en función de una estrategia que se denominó de "Desarrollo Estabilizador" y que tenía como objeto lograr un crecimiento económico acelerado con estabilidad de precios y sin devaluaciones de la moneda nacional.

Esta estrategia de desarrollo estabilizador, otorgaba al Estado la responsabilidad para crear condiciones favorables y estimular el proceso de crecimiento económico y social, que diera seguridad tanto al inversionista nacional como extranjero. En este marco, el sector público se preocupó de dotar al país de la infraestructura básica necesaria, orientando la inversión de las empresas públicas a sectores que no fueran competitivos con el sector laboral y otorgando a la población los servicios sociales necesarios.

Un aspecto fundamental de esta estrategia fue la necesidad de actuar sobre los elementos condicionantes del ahorro, relacionando a este último directamente con el financiamiento de los inversionistas privados. En tanto el Estado acudiría al ahorro externo, lo cual ayudaría a mantener el equilibrio en la balanza de pagos y el crecimiento de -

las reservas, y contribuiría a complementar los escasos ingresos fiscales destinados al financiamiento de la inversión pública.

#### La Estrategia de Desarrollo del Período 1970-1976 (1)

La realidad económica y social a principios de los años 70's no era tan próspera como se esperaba; después de analizar los resultados ofrecidos bajo el modelo de desarrollo estabilizador, se postuló una nueva estrategia de desarrollo bajo el concepto de que no basta el simple aumento cuantitativo de las magnitudes con que se mide una economía para demostrar que ha habido desarrollo, sino que hacen falta un conjunto de cambios sociales, culturales y organizativos que hagan posible que todos los habitantes del país lleguen a utilizar y puedan servirse de los bienes del aparato productivo para mejorar realmente sus condiciones de vida.

Esta nueva estrategia, llamada "Desarrollo Compartido" planteó como principales objetivos "abatir los desequilibrios, superar el ritmo de crecimiento del pasado y ele-

---

(1) Consultar la obra de TELLO MACIAS, Carlos. La política económica en México. 1970-1976. México, Siglo XXI, 19.

var el nivel de vida de la mayoría de la población, especialmente en las zonas rurales, fortalecer las finanzas públicas para emplearlas como instrumento redistributivo; racionalizar el desarrollo industrial y el uso de los recursos de inversión orientandolos para enmendar los desequilibrios sectoriales y regionales, y reordenar las transacciones económicas con el exterior para conseguir una mayor soberanía nacional.

De 1970 a 1976, la economía mexicana evolucionó en forma irregular debido a factores coyunturales y problemas de carácter estructural, cuyo origen data de tiempos remotos que adquirieron una connotación intensa durante este sexenio. Esto ocasionó que el crecimiento en términos reales del PIB fuera, en promedio, de alrededor del 5% anual, inferior al observado durante la década de los sesentas (7%) pero ligeramente superior al crecimiento de la población (3.5%).

c) La Actividad Empresarial del Estado. (1)

En México, la actividad empresarial del Estado ha es-

---

(1) Consultar a CIBOTTI, Ricardo y Sierra, Enrique. El sector público en la planificación del desarrollo. México Siglo XXI, 1982.

tado ligado a la mayor participación económica que el Sector Público ha ido adquiriendo por medio del establecimiento de empresas públicas en los sectores claves de la economía.

La actividad empresarial del Estado se ha ampliado en los últimos años, como consecuencia del control que ejerce sobre los recursos naturales básicos, especialmente el petróleo y gas natural. El descubrimiento de nuevos yacimientos y el aumento creciente de los precios internacionales de este energético, ha hecho que el sector paraestatal expanda notablemente sus actividades en beneficio del desarrollo de la economía nacional.

Esta acción empresarial directa no ha sido antagónica ni se ha propuesto cuestionar al sector privado nacional y extranjero; ello obedece más bien a que ha sido necesaria la presencia del Estado en la producción y distribución, tanto para activar la economía como para vigilar la soberanía nacional.

En la realidad mexicana, el Estado ha preferido actuar como catalizador en un sistema en que las inversiones productivas están repartidas entre los sectores públicos, social y privado en lo que se ha denominado "Economía ---

Mixta".

La experiencia empresarial del Estado Mexicano es bastante amplia, desde 1925 hasta la fecha, el Estado participa directamente en las actividades mineras, industriales, comercializadoras y financieras como administrador o asociado, lo que ha significado que el sector paraestatal tenga una importancia determinante dentro de la economía mexicana.

- Los motivos específicos para la creación de empresas públicas. (1)

Los criterios y motivos específicos que se han tenido en México para la creación de empresas públicas son variados:

- Defensa de la soberanía nacional y recuperación de las riquezas naturales.
- La necesidad de proporcionar a precios reducidos insumos básicos para el desarrollo industrial.

---

(1) Se recomienda leer el excelente estudio de RUIZ MASSIEU, José Francisco. La empresa pública. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981.

- Desarrollo de ramas de la industria que requieren tecnología avanzada y que facilitan el avance del proceso de sustitución de importaciones.
- La necesidad de promover el desarrollo regional y la descentralización industrial.
- Desarrollo de la agroindustria y modernización de la agricultura para mejorar los niveles de vida en el campo.
- Impedir abusos en los precios, evitar la especulación y garantizar el abastecimiento de artículos y servicios de primera necesidad a la población de escasos recursos.
- Salvar y rehabilitar empresas privadas que están mal administradas y en situación de quiebra.
- Mejorar la balanza comercial y la capacidad de negociación y compra de tecnologías apropiadas, y.
- Para regular y contrarrestar el poder monopólico u oligopólico de sectores privados nacionales y extranjeros.

d) Objetivos y Estrategia de Participación del Sector Público.

- Los objetivos de la participación estatal:

En la actualidad, el sector público orienta, interviene y participa en forma planificada en la economía nacional, mediante la adecuada programación y coordinación de todas las actividades del conjunto de entidades que conforman al sector público.

Dicho proceso de planeación, programación-presupuestación y evaluación y control del Sector Público se apoya en un sistema nacional de planeación para lograr un crecimiento acelerado y distributivo de orden nacional. Esta acción se fundamenta en lineamientos de largo, mediano y corto plazo.

e) Formas de Propiedad que Sustentan la Estrategia de Participación Estatal:

En México, se distinguen tres formas de propiedad: privada, pública y social.

La propiedad privada puede ser de carácter individual, correspondiendo entonces a "personas morales" o "físicas".

La Constitución señala que:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares constituyendo la propiedad privada".(1)

En consecuencia, es facultad de la nación:

"imponerle las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural".(2)

La propiedad pública sobre los medios de producción - se extiende a medida que el Estado interviene y diversifica su actividad empresarial, mediante las acciones de las empresas públicas en sectores estratégicos de la economía nacional. La propiedad pública se integra por:

"El dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y

(1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Op. cit. Art. 27.

(2) Ibidem:

metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas los productos derivados de la descomposición de las rocas cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales y orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólido, líquido y gaseoso; y el espacio situado sobre el Territorio Nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional".

"Tratándose del petróleo y de los recursos de hidrógeno sólidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva... Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines"... "Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear solo podrá tener fines pacíficos".(1)

---

(1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Op. Cit. Art. 27.

f) La Administración Pública Federal. Estructura y Funcionamiento.

El Gobierno Mexicano, al igual que el de otros países, ha enfrentado la necesidad de formar organismos capaces de realizar sus funciones de manera eficiente y congruente, - para así cumplir con mayor facilidad las tareas económicas, sociales y culturales que el desarrollo nacional exige.(1) Con este objetivo el Gobierno Federal puede dar creación a organismos desligados de su régimen administrativo centralizado y les otorga personalidad jurídica y autonomía funcional (organismos descentralizados); participa y diversifica sus actividades empresariales en la producción de bienes y servicios (empresas de participación estatal), y -- transfiere recursos financieros a individuos o sociedades que realizan actividades de interés social o económico que él desea fomentar (fideicomiso).

- Antecedentes Directos de la Estructura Actual:(2)  
La Reforma Administrativa y la Administración Pública Federal.

La Administración Pública es una organización dinámi-

- 
- (1) MADRID, Miguel de la. Planeación para el desarrollo, - México, FCE, 1981.  
 (2) Para una más amplia exposición revisar: CARRILLO CASTRO Alejandro La Reforma Administrativa en México. México, Miguel Angel Porrúa Tomo I. 1980. pp. 63-76.

ca que debe constantemente adaptarse al cambio de las actividades del poder ejecutivo, y perfeccionar su funcionamiento para constituirse en un eficaz y congruente instrumento en la toma de decisiones políticas.

En este contexto, cabe hacer mención del proceso de "Reforma Administrativa" llevada a cabo en el sexenio 1976-1982.(\*). Si bien este espacio es insuficiente para analizar en detalle el contenido de dicha reforma, sí es conveniente presentar algunos de sus aspectos que generaron cambios sustantivos en las estructuras y procesos funcionales de la Administración Pública Federal.(1)

Durante el sexenio 1976-1982, se planteó la Reforma Administrativa como un proceso técnico-político permanente, programático y participativo, que buscara analizar, evaluar y reformar las estructuras y los sistemas de la Administración Pública para lograr una mayor eficiencia en el cumplimiento de los objetivos que le eran jurídica y políticamente asignados dentro del marco de desarrollo económico y social de nuestro país. Este proceso toma forma a partir de

---

(\*) En efecto, la Reforma Administrativa dio nacimiento a la actual estructura de funcionamiento de la A.P.F.

(1) Consultar a RUIZ MASSIEV, J. Francisco. Estudios jurídicos sobre la nueva Administración Pública Mexicana, México, Ed. Limusa, 1981.

1965, al fundarse "La Comisión de Administración Pública", verdadero iniciador de la Reforma Administrativa Federal. En 1971, la anterior Comisión fue sustituida por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, que se dio a la tarea de formular un plan de acción que se postuló en bases para el programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal para 1971 - 1976.

En dicho plan se establecieron once programas que habrfa de orientar las actividades de reforma del sexenio. El primero de dichos programas tendía al establecimiento e institucionalización de los propios mecanismos de reforma a nivel tanto de dependencia como del Sector Público en su conjunto: los nueve siguientes buscaban revisar la acción del aparato público siguiendo básicamente la secuencia de los procesos del ciclo administrativo (planeación, organización, integración de recursos, dirección y control). Para el período de 1976 - 1982, se postularon los objetivos: organizar al Gobierno para el mejor cumplimiento de las tareas que requiere el desarrollo económico y social del país; implementar la programación como el instrumento administrativo básico para la realización de sus actividades; crear sistemas de administración y desarrollo del personal de sector público; contribuir al fortalecimiento del régimen federal de organización política de México para una

mejor coordinación y participación de los tres niveles de gobierno que éste genera; mejorar la administración de justicia y apoyar a los poderes legislativos y judicial en las acciones de reforma que ellos promueven en su esfera.

Como resultado de dicho proceso de Reforma Administrativa se promulgaron en diciembre de 1976 tres leyes que constituyen la base jurídica de la anterior administración. Este orden legal estableció un nuevo reagrupamiento y distribución de facultades entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos con el fin de lograr una situación coherente de las mismas y evitar las difusiones y duplicidades preexistentes; en consecuencia, se ampliaron, disminuyeron o se modificaron las facultades de las dependencias, cuando así se requirió.

Por otra parte, por primera vez en nuestra historia administrativa pública, se instituyó y logró que la Administración Pública Federal se integrara por dos partes de diferente naturaleza jurídico-administrativa; Administración Pública Centralizada y Administración Pública Paraestatal; se reconoció a las denominadas empresas públicas bajo el nombre de entidades paraestatales y se determinó las formas jurídicas que éstas pueden adoptar; estableció que para presupuestación, coordinación y control de las entidades paraestatales, el Presidente de la República está fa--

cultado para agruparlas en sectores a cargo de un Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo; además, generaron una nueva disciplina en el manejo del gasto público al fijar controles presupuestales y contables que permiten la programación de las actividades y la evolución de la productividad social de las mismas; crearon una nueva disciplina financiera al adecuar las acciones prioritarias del Sector Público a los recursos disponibles evitando el despilfarro y el endeudamiento público; por el último se estructuró el desarrollo de un nuevo sistema de información que garantizara la eficiencia en la toma de decisiones, así como en el análisis auditorial del gasto público, tanto por parte del Presidente de la República como del Poder Legislativo.

En esta exposición se pueden apreciar algunos logros de la Reforma Administrativa, cuyas leyes transformaron substancialmente la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Federal. Este proceso tan importante - exigió para su desarrollo dos etapas; la primera, correspondió al establecimiento de la filosofía política-administrativa y al dispositivo operación de los nuevos reglamentos expresados en "lineamientos y mecanismos de congruencias institucional". Que implicaron un desarrollo permanente de Reforma Administrativa; la segunda, correspondió a la "sectorización de la Administración Pública", que agru

pó a las entidades paraestatales en sectores, sujetándolos a la coordinación de un Secretario de Estado o Jefe del Departamento, para así ampliar las funciones de estos últimos, con el fin de que cumplieran con su papel de coordinadores de sector y para el mejor funcionamiento global de la A.P.F.

g) La Secretaría de Programación y Presupuesto.  
Funciones Actuales Conforme a la Ley.

La Secretaría de Programación y Presupuesto nació en el año de 1976, merced al proceso de Reforma Administrativa que se inició en el período de gobierno de 1976 a 1982. Sus antecedentes directos los podemos hallar en la Secretaría de la Presidencia, de la que ya hemos comentado en anteriores apartados, que a su vez había sido instituída en el año de 1958. La Secretaría de Programación y Presupuesto es el órgano de Gobierno que regula la materia de planeación de carácter Federal. En este aspecto, sus responsabilidades se enmarcan actualmente dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, al que analizaremos posteriormente. Por lo pronto, me limitaré a enunciar las funciones de SPP de acuerdo al artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

"Art. 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 la planeación regional, así como la ejecución de los programas especiales que le señale el Presidente de la República;

III. Coordinar las actividades de planeación nacional del desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de la administración pública federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo;

IV. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país;

V. Proyectar y calcular los egresos del gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

VI. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;

VII. Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

VIII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;

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. Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;

XII. Regular la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras - públicas que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal;

XIII. Emitir o autorizar, en consulta con 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;

XIV. Establecer la política y las directrices que apruebe el Presidente de la República para la modernización administrativa de carácter global, - sectorial e institucional, que orienten a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo en la determinación y ejecución de las acciones que autoricen en el ámbito de su competencia;

XV. Someter a la consideración del Presidente de la República los cambios a la organización que de terminen los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse en su reglamento interior;

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

XVII. 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;

XVIII. Dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, escuchando la opinión pública de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como las normas y procedimientos -

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

XIX. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos."(1)

---

(1) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, Porrúa, 13a. ed. 1984.

## B. EL DESARROLLO

### 1. El Concepto de Desarrollo y Subdesarrollo.(1)

El concepto de desarrollo ha sido utilizado, en referencia a la historia más reciente, en dos sentidos distintos. El primero se refiere a la evolución de un sistema social de producción en la medida en que éste, mediante la acumulación y el progreso de las técnicas, se hace más eficaz, es decir eleva la productividad del conjunto de su fuerza de trabajo.

El segundo sentido se refiere más específicamente al concepto de desarrollo relacionado con el grado de satisfacción de las necesidades humanas. En este caso existe cierta ambigüedad, pues podemos considerar algunos criterios diferentes entre sí para determinar qué es "satisfacer" las necesidades humanas. Tales criterios se refieren a condicionantes tales como la alimentación, el vestido, la habitación. También podemos considerar que el aumento de la longevidad de una población como un signo inequívoco del mejoramiento de las condiciones sociales y por ende del posible desarrollo de la comunidad de la que --

---

(1) Para un análisis más extenso y completo revisar la obra de: FLORES DE LA PEÑA, Horacio. Estabilidad y desarrollo. Teoría y Práctica, México, FCE, 1976 o del mismo autor, Los obstáculos del desarrollo económico. México, FCE, 1982.

hablamos. Pero en la medida en que nos alejamos de este - primer plano se va haciendo más urgente la referencia a un sistema de valores determinado, pues la idea misma de necesidad humana, cuando no se refiere a lo esencial, tiende a perder cierta nitidez fuera de determinados contextos culturales, como son los centros educativos de alta investigación, las universidades, etc. (1)

En este mismo sentido, los autores que conciben el fenómeno del desarrollo como un proceso de crecimiento, sue- len definir el nivel de desarrollo en términos de ingreso por habitante, y el proceso de desarrollo en términos de - tasa de crecimiento. Este mismo criterio lleva también a - establecer un reordenamiento de los países según su nivel de ingreso medio por habitante, de donde se deduce en se- guida que aquellos que están por encima de cierto límite - establecido arbitrariamente serán considerados países desarollados, y poco desarrollados los que están por debajo del mismo.

---

(1) Si se desea revisar el caso particular de nuestra Na- ción, conviene consultar la conocida obra de: SOLIS, Leopoldo. Alternativas para el desarrollo, México, Joaquín Mortíz, 1980; o del mismo autor, Hacia un aná lisis general a largo plazo del Desarrollo Económico de México. México, Colegio de México, serie Económica y Demografía, Vol. I, No. 1, 1976.

Numerosos son los autores que adoptan como punto de partida las teorías del crecimiento para analizar ciertos aspectos del desarrollo y casi todos ellos adoptan un criterio y ponen atención principal en cuestiones relacionadas con las asignaciones de recursos, el posicionamiento de los ahorros internos, el financiamiento externo, etc.

La adopción de una terminología característica para referirse al fenómeno del subdesarrollo es importante, puesto que cada término presupone un enfoque del problema y un programa económico para solucionarlo.

Así, cuando se habla de países pobres es porque se valora la distribución desigual de la riqueza, tanto a nivel mundial como en el interior de cada país, y, en consecuencia, se preferirá una política de redistribución. Si se adopta el término país subdesarrollado es porque se acepta el considerarlo situado en una etapa histórica y, por tanto, en una situación estructural e institucional determinada, lo que implica necesariamente un programa de reformas estructurales e institucionales. En cambio, si se habla de país en vías de desarrollo parece que se incrementan las posibilidades de un crecimiento al que solo hay que encauzar y acelerar. Aún cuando se hable de países dependientes, se tendrán en cuenta, en primer lugar, sus relaciones con las metrópolis económicas respectivas y, por

tanto, se propugnerà un programa nacionalista. Si, por último, se habla de país no industrializado, quedan de manifiesto tanto la definición como el programa. Por esta razón, Sunkel propuso una definición de subdesarrollo muy -- abierta, al considerarlo como

"el conjunto complejo e interrelacionado de fenómenos que se traducen y expresan en desigualdades flagrantes de riqueza y de pobreza, en estancamiento, en retraso respecto de otros países, en potencialidades productivas desaprovechadas, en dependencia económica cultural, política y tecnológica"(1)

El concepto de desarrollo o crecimiento económico está sometido a matizaciones del mismo tipo. En un primer grupo figuran las de quienes lo consideran como un proceso de crecimiento que se mide en términos de renta por habitante y de producto nacional bruto. Un segundo grupo de definiciones incluye las de quienes, a partir de una periodificación del desarrollo y por medio de unas características determinadas, sitúan a cada país en un punto de la secuencia. Una tercera definición más amplia es la que considera el desarrollo como

"un proceso deliberado de cambio social que persigue como finalidad última la igualación de las oportunidades sociales, políticas y -

---

(1) SUNKEL, Oswaldo y Paz, Pedro. El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. México, Siglo XXI, 15a. Ed. 1981.

económicas, tanto en el plano nacional como en relación con otras sociedades que poseen patrones más elevados de "bienestar material".(1)

Este proceso no tiene por qué seguir un mismo recorrido en todas las sociedades, sino que dará, en muchos casos, formas de organización política y social distintas.

---

(1) SOLIS, Leopoldo. Op. Cit., p. 34.

## 2. Las Grandes Interpretaciones del Desarrollo

### a) La Escuela Clásica:

#### Adam Smith y David Ricardo

La primera teoría moderna del desarrollo económico se formuló en la obra "Investigación Sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones" (1776) del escocés Adam Smith. (1) El objetivo central de su teoría era revisar como se puede pasar rápidamente de una economía atrasada -- agrícola a otra avanzada industrial. Por tanto, no es extraño que el reciente despertar de los países subdesarrollados haya suscitado un renovado interés por la obra amplísima de Smith: (\*) el Estado debe establecer un marco político presidido por el "laissez faire, laissez Passer" y reducir al mínimo la intervención de la hacienda pública - para conseguir una asignación más eficaz de los recursos - productivos. Es asimismo necesario, de una parte, que se haya dado una acumulación previa de capital y, de otra, - que se haya ampliado el mercado. Esto último permitirá, - por un lado, la colocación de los productos, y, por otro,

---

(1) SMITH, Adam. La riqueza de las Naciones, México, FCE. 1976.

(\*) En efecto, pues la obra de Smith podría llamarse --a juicio de Samuelson-- "Cómo elevar el PNB".

la división del trabajo para conseguir una producción barata.

No obstante, Smith adopta en algunos puntos posiciones rígidas y habrá que esperar a Ricardo, quien recoge las explicaciones de Smith y de Malthus, para que se formule la teoría clásica del desarrollo económico. Esta tiene como objetivo fundamental explicar, partiendo de los supuestos capitalistas, el proceso de crecimiento de una economía y su estancamiento final. El razonamiento de los clásicos procede de la siguiente manera:

"si se cumplen las condiciones para que se inicie el proceso de crecimiento, la acumulación posterior de capital significará un aumento de la demanda de fuerza de trabajo, lo que implicará un aumento del salario de mercado por encima del salario de subsistencia".(1)

Esta situación provocará un proceso de reajuste entre ambos salarios: como consecuencia de la aplicación de la teoría Malthusiana de la población, la existencia de elevados salarios hará que la población crezca geométricamente (mientras que los alimentos lo hacen tan solo en forma aritmética) y se incrementará la oferta de la mano de obra hasta que el salario de mercado coincida nuevamente con el de -

---

(1) SMITH, Adam. Op. Cit., p 67

subsistencia. Sin embargo, este último ya no será el mismo, pues la mayor cantidad de alimentos que se necesitarán obligará a cultivar tierras hasta entonces yermas por ser menos fértiles. Los menores rendimientos por unidad de superficie cultivada supondrán unos costes mayores y, por tanto, un incremento en el precio de los productos agrícolas. Esta subida de precios reducirá el salario al nivel de subsistencia aunque, en términos monetarios, será más elevado que al inicio del proceso. El encarecimiento del coste de la vida beneficiará a los propietarios de tierras de buena calidad, cuyos costes de producción no se habrán elevado y sí los precios de sus productos. Serán, en definitiva, estos propietarios quienes se apropiarán de nuevas rentas en detrimento de los capitalistas, que verán reducida la parte de excedente --renta neta-- destinada a ellos. A medida que el mecanismo se repita, los beneficios de los capitalistas disminuirán cada vez más hasta un punto en el que no habrá ya incentivo para acumulaciones adicionales de capital y de ahí que, sin crisis, se entre "como en gran oceano", en el estancamiento final de la economía capitalista, sin embargo, Ricardo abrió un segundo camino teórico que proseguirían Marx y otros pensadores radicales. Según Marx, "las innovaciones técnicas podían actuar como un medio de defensa de las posiciones de los capitalistas,

pero originarían un paro obrero difícil de superar".(1)

Los planteamientos de Ricardo y Marx conducen, pues, a conclusiones distintas no sólo en el campo estrictamente económico, sino también en el social y en el político. Siguiendo a Ricardo, "el enfrentamiento se producirá entre terratenientes y capitalistas, manteniéndose el proletariado neutro o, en todo caso, partidario de los segundos".(2) Para Marx, "el choque entre los intereses de los capitalistas y los obreros en paro será el determinante del futuro sistema".(3)

Como seguidor, no revolucionario sino reformista, hay que señalar a John Stuart Mill, que hace una distinción entre las leyes de la producción que son de orden natural, y por tanto variables, y las leyes de la distribución que, por ser de orden social, políticamente pueden modificarse.

Así pues, a partir de Ricardo aparecen dos grandes líneas de pensamiento económico: una, millana, que en cierto sentido culminará con la gran interpretación neoclásica, y otra, seguida al principio por los socialistas ricardia-

- 
- (1) MARX, Carl. El Capital, Trad. de Wenceslao Roces. México, F.C.E. 1965. pp. 243  
 (2) RICARDO, David. Principio de Economía Política y Tributación. México, Fondo de Cultura Económica, 1959.  
 (3) MARX, Karl. Op. Cit. p. 7.

nos y posteriormente por Marx, que recogerá el mensaje revolucionario.

b. Marxismo

El concepto de plusvalía ocupa en Marx un lugar central en su teoría del desarrollo económico, aún para quienes no aceptan su teoría del valor.(1) A nivel social, se corresponde con el de "producto neto" de Quesnay y el de "renta neta" de Smith y Ricardo, y por tanto significa el total de salarios, rentas y beneficios.(2) Asimismo, desempeña en ella un papel fundamental el de renta total, que comprenderá además una parte del capital fijo que realiza y que depende del proceso de acumulación de capital. De esta manera, se puede decir que, entre la acumulación de capital y la creación de plusvalía, existe una interrelación muy estrecha ya que la primera es resultado y causa de la segunda.

Para Marx, "la población implica a dos grandes sectores: el de medios de producción y el de medios de consumo, de los cuales el primero es el más importante."(3) La llegada de una economía moderna o capitalista industrial va -

---

(1) Consultar a Marx, Karl en "El Capital". (Das Kapital)

(2) La obra de Paul Samuelson, Economía, ofrece un apéndice breve pero muy explicativo sobre las bases de la teoría Marxista. Samuelson Paul. Economía. México, McGraw-Hill, 11a. ed. 1984,

(3) MARX, Karl. Op cit.

precedida de un período denominado "acumulación primitiva de capital". Esta incluye en su definición la acumulación de cierto volumen de capital procedente del comercio exterior, principalmente, y una serie de prerequisites tales como la conquista de nuevos mercados coloniales, la revolución agraria o bien el éxodo de campesinos hacia la ciudad una vez iniciado el proceso de acumulación; como resultado de una plusvalía formada ya dentro del capitalismo, se demanda, una determinada cantidad de trabajo, lo que significa —si el ejército industrial de reserva de trabajo se ha agotado— que aumenta el precio del mismo. Esto último motiva una reducción de la parte excedente, que se dirige a la plusvalía, lo que impulsa a los capitalistas, propietarios de los medios de producción, a invertir nuevo capital en nuevas técnicas que ahorren fuerza de trabajo y, por tanto, que hagan bajar su precio.

En algún caso particular puede suceder que se produzca una rápida acumulación de capital que absorba totalmente el ejército industrial de reserva y, como consecuencia, que se incremente el precio de la fuerza de trabajo. Esto llevaría a un descenso de la plusvalía que, en el supuesto de no disponer de tiempo para la introducción de nuevas técnicas que ahorren trabajo, haría descender la acumulación y, por tanto, la demanda de trabajo, así como el precio de la mano de obra. El final de este proceso correspon

de a una situación de crisis económica.

Según Marx, una característica del capitalismo es que su propio funcionamiento exige la acumulación de capital - para que exista crecimiento económico, pero esa misma acumulación de capital trae como consecuencia la aparición sucesiva de etapas de crisis y de expansión. (\*) Al mismo tiempo, existirán una serie de contradicciones, como la recogida por Engels al indicar que la capacidad productiva - tiende a aumentar en progresión geométrica mientras que el consumo de las masas lo hace aritméticamente. También acompañarán al crecimiento otra serie de efectos, entre los que destacan la concentración de empresas y del capital bancario, primero en el interior de cada estado, y, finalmente, en el marco mundial. El empobrecimiento progresivo de los obreros, resultado de una sociedad clasista, - puede entenderse en términos absolutos, relativos o en penosidad del trabajo, ya que las tres acepciones figuran en la obra de Marx. El final del sistema capitalista será, - en gran parte, el resultado de una crisis económica. Lenin insistirá en la acción voluntarista del proletariado para acelerar este derrumbe.

---

(\*) Una obra muy interesante sobre los ciclos económicos, su definición y su duración se puede encontrar en Padilla Aragón, Enrique, Ciclos Económicos y Políticos de Estabilización. México Siglo XXI, 5a. edición, 1981.

c. El Pensamiento Neoclásico.

El modelo neoclásico de desarrollo fue formulado fundamentalmente por Alfred Marshall,(1) típico representante de la época victoriana británica. El desarrollo económico depende de la cantidad y calidad de bienes producidos; esta cantidad depende, a su vez, de capital y trabajo disponibles. La relación entre desarrollo, capital y trabajo es tal que cualquier combinación entre ellos es viable. Tanto el capital como el trabajo serán remunerados de acuerdo con sus productividades marginales, supuesta una situación de equilibrio y de pleno empleo de todos los factores productivos. La productividad marginal del capital es la cantidad adicional de producto que se obtiene al aplicar la última inversión de capital, y será el cociente entre los incrementos de producto y capital el que determine el precio del capital, o tipo de interés máximo, tanto de esta última unidad de capital empleada como de todas las anteriores. Supóngase que un empresario desee incrementar la producción y, para ello, planea la adquisición de una o varias máquinas que incorpora a las ya existentes en su empresa si los incrementos en la producción que espera obte-

---

(1) Paul Samuelson, en su conocidísima obra "Economía", describe excelentemente las aportaciones de esta escuela. SAMUELSON, Paul. Economía. Ed. McGraw-Hill, México, 11a. Ed. 1984. pp. 903-906.

ner con este aumento de capital (nueva maquinaria, en este ejemplo) representan unos rendimientos iguales o superiores al tipo de interés de mercado que deberá pagar por el capital, si éste es prestado, o deja de percibir, si es propio, el empresario en cuestión acometerá la inversión planeada. El aumento que experimenta la producción con la incorporación de la nueva maquinaria constituye la productividad marginal de la misma y, por afectar a los rendimientos globales de la empresa, se toma como base a la hora de decidir nuevas inversiones. Respecto al trabajo, éste recibirá como remuneración el valor de la cantidad de producto que haya aportado la última cantidad de trabajo aplicada; es decir, el precio de la mano de obra se fijará de acuerdo con el incremento en el valor de la producción que suponga la incorporación del último obrero. Supongamos una fábrica con cien obreros y una producción diaria, debida al factor trabajo, valorada en 1.000 dólares. Si al añadir un nuevo obrero el valor de la producción asciende a 1,008 dólares estos 8 de diferencias servirán para fijar la remuneración de este último trabajador y de los cien restantes. Estos precios se establecen en el terreno estrictamente económico, sin que deban influir otros factores, como el sindical.

Una característica fundamental de este modelo es que los factores productivos estarán siempre plenamente ocupa-

dos si se acepta que tanto los precios como los salarios - son flexibles a la baja, así, en el caso del trabajo, si - los salarios descienden los empresarios estarán dispuestos a incrementar el número de trabajadores, y el descenso habrá de continuar hasta alcanzar el pleno empleo. De esta - manera, el desarrollo económico transcurrirá o deberá ha- cerlo sin que se den situaciones de desequilibrio.

Esta teoría ha creado, por su rigor y formalización, una serie de conceptos teóricos, como el de "economías ex- ternas", que han pasado a ser utilizados por economistas - de distintas tendencias. Sin embargo, el irrealismo de sus supuestos se ha evidenciado en su inoperatividad. Por esto, ya no servía para explicar el paro de finales del siglo pa- sado, y su abandono definitivo se produjo, primero, tras - la crisis de 1929 y, posteriormente, por su incapacidad de explicar la aparición del problema del atraso económico.

d) El desenvolvimiento Schumpeteriano.(1)

Shumpeter ha intentado formular una explicación del - capitalismo contemporáneo eliminando el supuesto de la --

---

(1) Igualmente, el análisis de Pual Samuelson sobre la - Teoría Shumpeteriana en su clásico "Economía" es exce- lente. SAMUELSON, Paul. Op. Cit., pp. 798-799.

libre competencia. Si ésta subsistiera, nos encontraríamos ante un mundo estacionario que se repetiría constantemente. La ruptura se produce a causa de la aparición de nuevos fenómenos —nuevos bienes, nuevos métodos de producción, nuevos mercados, nuevas ofertas de materias primas y nuevas estructuras, como las monopolísticas— denominados innovaciones, introducidos por un elemento clave: el empresario innovador. Este se moverá para la consecución de un beneficio derivado de alguna innovación que, durante una etapa, le permitiera mantenerse en una situación monopolizante. Así, en el caso de una nueva técnica, mientras las restantes empresas del sector no la introduzcan, podrá vender su producto al precio de mercado, pero con unos costes inferiores y, por tanto, con mayores beneficios. La aparición de nuevas empresas, atraídas por los beneficios extraordinarios, eliminará las ventajas obtenidas por la primera y se alcanzará un nuevo equilibrio en el sector. El mecanismo descrito corresponde al capitalismo competitivo.

En el capitalismo monopolista, normalmente serán empresas o grupos de empresas existentes las que introduzcan las innovaciones y queden en situación ventajosa. El nuevo equilibrio solo afectará a las restantes empresas del sector de que se trate. En la primera etapa, el crédito bancario será fundamental para la financiación de las innovaciones, mientras que, en el capitalismo monopolista, lo

serán las fuentes internas o la autofinanciación, con lo que la banca quedará relegada a un segundo plano.

La vieja noción de competencia entre empresas quedará sustituida por la competencia entre los nuevos productos y los viejos, o entre las nuevas técnicas y las viejas. Por tanto estaremos ante situaciones de monopolio que, con mucha frecuencia, solo serán temporales. En la segunda fase del capitalismo, el empresario no coincidirá normalmente con el accionista, situación que Galbraith denominará tecnnoestructura. Los nuevos empresarios continuarán desarrollando el capitalismo, más la acción de los intelectuales y de los universitarios, que no encontrarán empleos suficientes, unida a que estos nuevos empresarios no se sentirán ligados al sistema, conducirá a la aparición del socialismo en países con un cierto grado de socialización y de cultura, tipo Gran Bretaña. El desarrollo capitalista no se dará equilibradamente sino en grandes ciclos —Kondratiev, de 49 a 60 años—, intermedios —Juglar, de 9 a 10 años— y menores —Kitchin, de unos 40 meses—. Las causas de estas oscilaciones son que las innovaciones aparecen agrupadas en determinados períodos, ya que la introducción de innovaciones requiere la ruptura de una serie de resistencias sociales. Consecuentemente, habrá etapas en las que el mercado estará inundado de productos y existirá una gran tensión económica porque deberán devblverse los créditos --

concedidos a los empresarios innovadores. La disminución de las perspectivas de beneficios frenará la introducción de nuevas innovaciones.

e) La Teoría Keynesiana y Poskeynesiana.

La teoría de Keynes nace como consecuencia de la crisis de 1929, pues la teoría neoclásica fue incapaz de proporcionarle una explicación válida. Puede afirmarse, sin duda, que la influencia del economista británico ha sido muy profunda en el campo capitalista y se ha podido decir que "todos somos keynesianos"; si la *General Theory* aparece en 1936, ligada a la crisis mundial es indudable que la profundidad de la Teoría Keynesiana ha trascendido la simple explicación de las causas que provocaron la gran crisis. (1)

La teoría de Keynes se basa fundamentalmente en tres proposiciones: 1) el ahorro, referido al conjunto de un país, depende más de la renta global de este país que del tipo de interés existente en el mercado; 2) el tipo de interés no desciende por debajo de un determinado nivel, --

---

(1) KEYNES, Maynard. Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. México, F.C.E., 1980.

aunque siga aumentando la liquidez del sistema, y 3) las inversiones crecen cuando disminuye el tipo de interés; pero la experiencia muestra que, cuando el tipo de interés es bajo, ulteriores descensos en el mismo no implican modificaciones del total de inversiones. De esta manera el tipo de interés no realiza una función equilibradora, contra riamente a lo que afirmaba la teoría neoclásica.

Según Keynes, "en una situación de crisis no descenderán otros precios excepto el del dinero".(1) En la formulación clásica se sostenía que, en una etapa de crisis, el tipo de salario disminuía, con lo que la totalidad de mano de obra seguía, pero cobrando menos. Con la existencia de sindicatos, afirma Keynes, no se tolerará que los salarios descendan por debajo de un mínimo establecido; por tanto, aparecerá el paro. Los precios de las mercancías serán sostenidos por los monopolios y oligopolios y, al existir una rigidez de adaptación a la baja, el sistema encontrará en cada momento un nuevo punto de equilibrio. En consecuencia se puede alcanzar un equilibrio con desempleo de mano de obra y no utilización de materias primas y medios de producción.

---

(1) KEYNES, Maynard. Op. Cit. p. 94.

La política económica keynesiana abandona la idea clásica de que el Estado ha de ser neutral en la marcha de la economía (1) y, por tanto, asegura tan solo el marco institucional. Su objetivo fundamental consiste en originar un volumen de demanda adicional capaz de cubrir el posible déficit entre demanda privada y producción total. Es decir, para que la demanda pueda absorber la producción, será necesario añadir el gasto público al privado tanto en forma de consumo como de inversión. Este gasto público deberá contemplarse desde tres perspectivas: volumen, composición y financiación.(2)

El volumen de gasto público debe ser tal que permita la expansión de la renta hasta alcanzar el pleno empleo de todos los factores productivos. Su determinación ha de hacerse teniendo en cuenta el "efecto multiplicador, mecanismo por el que el gasto total provocado es superior al gasto público inicial". Así, una determinada inversión en carreteras necesita maquinaria, lo que significa que las empresas del ramo aumentan su producción y por tanto, deben hacer nuevos pedidos a sus empresas suministradoras, y

- 
- (1) Para un análisis sobre la aplicación de la Teoría -- Keynesiana en la política económica mexicana, revisar la Tesis Doctoral de Guillen Romo, Héctor. Orígenes de la crisis en México 1940/1982. México, 1985. pp26-40
- (2) SAMUELSON, Paul. Op. Cit. pp. 191-223, 800.

así sucesivamente. La composición del gasto, desde un punto de vista estrictamente keynesiano, se presenta sin notables preferencias. Así, un gasto público adicional puede producirse en obras públicas, en subvenciones a jubilados, en dispositivos militares, en educación, etc., y será la correlación de las fuerzas sociales en el poder la que, en definitiva, decidirá dicha elección. La financiación del déficit, en periodos de recesión, se realizará mediante la emisión de deuda pública, "con la esperanza de recuperar, en periodos de expansión, las cantidades "avanzadas" y alcanzar con ello una atenuación del ciclo económico."(1)

f) La Teoría del Poder Compensador.

Galbraith ha divulgado con gran precisión algunas características de las economías capitalistas. Señala, en primer lugar, que los bienes cuya producción rinde algún beneficio se ofrecen en grandes cantidades, mientras escasean los que no lo proporcionan. Cita como ejemplo el caso de una familia americana que sale a un picnic con un magnífico automóvil, nevera portátil y alimentos adecuados y, en cambio, acampa en una zona no acondicionada, a orillas

---

(1) SAMUELSON, Paul. Op. Cit. pp. 265.

de un río contaminado. Una segunda característica es la aparición del "poder compensador" en todos aquellos mercados en los que no existe libre competencia. Así, a la concentración industrial le ha correspondido la de la oferta de mano de obra por medio de los sindicatos. En algunos casos tal poder compensador no ha aparecido, como en la agricultura (los campesinos, muy numerosos, compiten entre sí) y en el consumo (las unidades familiares se enfrentan a una estructura comercial frecuentemente muy concentrada). En tercer lugar, la separación entre propietarios y directivos de empresas, constituyendo estos últimos un compacto grupo social denominado tecnoestructura. En estas empresas el objetivo no es el beneficio, al menos a corto plazo, sino las ventas alcanzadas.(1)

g) El Capitalismo Monopolista de Estado.(2)

Las dos versiones anteriores, la de Keynes y la de Galbraith se mueven en un terreno estrictamente reformista, puesto que de sus teorías se deducen medidas de política económica susceptibles de mejorar el sistema económico y social vigente.

---

(1) SAMUELSON, Paul. Economía. Ed. McGraw Hill. México, - 1984. 11a. ed. pp. 909-910.

(2) Ibid. pp. 910-912.

Según el marxismo contemporáneo, en la actualidad -- asistimos a una concentración cada vez mayor del poder económico, en la cual el estado tiene una máxima participación, en estrecha unión con los monopolios. De ahí el término "capitalismo monopolista de estado". Sus características fundamentales son: 1) El estado toma a su cargo los sectores, normalmente básicos, en los que no se alcanzan beneficios; 2) reprivatización de las empresas públicas cuando vuelven a obtener beneficios; 3) administración de las empresas públicas por los grandes grupos privados; -- 4) subvenciones directas o indirectas de las empresas privadas, y 5) apoyo a las mayores empresas privadas, avalando el propio estado emisión de acciones y obligaciones. De esta manera, se produce una fusión creciente entre el Estado y las empresas privadas: aquel aporta fondos obtenidos de la tributación de toda la población, y éstas, al disponer de los mismos, consiguen una financiación para hacer frente a las mayores exigencias de capital impuestas por el continuo avance de la técnica.

C. LA PLANEACION. SU ARTICULACION CON EL PROPOSITO DE UN  
DESARROLLO SOCIAL, POLITICO Y ECONOMICO.

1. Naturaleza y Principios de la Planeación.

a) La Planeación ¿Qué es?

La literatura sobre la planeación es abundantísima. - En este tema se revisarán los aspectos fundamentales de la planeación en su más pura esencia, sin entrar a detalles - sobre los tipos de planeación (de recursos humanos, financieros, etc.)

Señalemos lo que algunos autores afirman sobre la planeación: Koontz y O'Donnell señalan:

"es, en esencia, una toma de decisiones, aunque, como se verá, es mucho más que eso. La planeación presupone la existencia de alternativas... La planeación es decidir por adelantado qué hacer, cómo y cuándo hacerlo y quién ha de hacerlo. La planeación cubre la brecha que va desde donde estamos hasta donde queremos ir."(1)

Agustín Reyes Ponce la define así:

"La planeación consiste, por lo tanto, en fijar el curso concreto de acción que ha de se

(1) KOONTZ y O'Donnell. Curso de Administración Moderna. México, McGraw-Hill. 6a. edición, 1960, p. 141.

guirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y de números, necesarias para su realización."(1)

En efecto, la planeación crea una nueva relación entre el presente y el futuro. Origina un cambio en la percepción del tiempo. La planeación amplía la dimensión del futuro, porque el hombre puede tener una visión de su destino que se proyecta en el porvenir con más intensidad que cuando la sociedad no planea.

En su esencia, es un aspecto teórico, técnico y eminentemente administrativo, ya que a través de signos monetarios se puede expresar en los llamados "presupuestos", - en prioridades a través de las "decisiones"; en tiempo de - realización, es decir, en "programas" y en actividades concretas que serán ejecutadas por sus "responsables", que - junto con los diversos recursos materiales necesarios permiten el cumplimiento del objetivo general.

Así entendida la planificación puede concebirse y --

---

(1) REYES PONCE, Agustín. Administración de empresas. México, Limusa, 3a. reimpresión, 1968, p. 165.

orientarse como el proceso racional de selección y desarrollo del mejor curso de acción para lograr el objetivo, -- abarcando dentro del mismo todos los pasos esenciales para conducir normalmente una operación y evaluar lo que se espera de él en términos de su aportación al objetivo y haciendo el mejor uso racional de los recursos humanos y materiales.

La planificación, es además, una actitud meditada de estudio y análisis objetivo, de proyección hacia el futuro.

Traslademos estos conceptos a la planeación nacional y podemos decir que la planeación puede ser entendida como un sistema moderno y eficaz para satisfacer las aspiraciones colectivas de la nación. En efecto, no puede ser sustituido de las reformas estructurales necesarias para permitir un desarrollo acelerado, pero permite que estas reformas se lleven a cabo de una manera rápida y ordenada. En su forma más sencilla puede señalarse a la planeación como un sistema para tomar decisiones sobre la base de un conocimiento general, profundo y objetivo. De este modo, la planeación nacional abarca necesariamente todos los aspectos del bienestar de un país: sus circunstancias económicas, su estructura social y sus instituciones políticas.

b) La Naturaleza y los Principios de la Planeación.

La Planeación, al igual que las demás etapas del proceso administrativo, tiene una serie de principios y se sus-  
tenta en una naturaleza intrínseca que si conocemos y lle-  
vamos a la práctica, nos beneficiará al obtener una planea-  
ción más eficiente. Esta serie de principios y factores bá-  
sicos de la naturaleza de la planeación contribuyen a una com-  
prensión más científica, más técnica de como organizar el  
proceso, sea éste llevado a cabo en la Administración Pú-  
blica o en la Administración Privada. Recuérdese que, como  
una Ciencia Social, la Administración contiene una esencia  
fundamental, no importa el campo en que se aplique.

Comenzaremos este análisis revisando los conceptos de  
la naturaleza de la planeación.

Naturaleza de la Planeación.

La naturaleza de la planeación puede ponerse de relie-  
ve mediante cuatro aspectos principales, a saber: primacía  
de la planeación, contribución a los objetivos y propósi-  
tos, fuerza de la planeación y eficacia de los planes. (\*)

---

(\*) Los conocidos autores Koontz y O'Donnell, aseveran en  
su conocida obra "Curso de Administración Moderna", -  
que la planeación es la etapa básica del proceso administrativo  
al igual que otros autores. Mi opinión personal es la misma. Sin  
embargo, deseo destacar que no cabe hacer una disertación muy  
extensa dentro de esta investigación al respecto. Baste señalar  
que parto desde este punto de vista.

### Primacía de la Planeación.

Como todo estudiante de Administración sabe, la planeación precede a las funciones de organización, dirección y control(\*) dentro del proceso administrativo, puesto que éstas se encaminan a apoyar el logro del objetivo determinado previamente en la etapa de planeación. Todas las funciones posteriores a la planeación se dirigen necesariamente a la consecución de lo ya establecido en forma articulada e interrelacionadamente. La planeación, a su vez, necesita de la organización para su estructuración y ordenación, demanda la operatividad del paso de la dirección y se nutre de la retroalimentación (del proceso) a través del control.

### Contribución a los objetivos y propósitos.

La planeación es, en su más pura esencia, evaluar una situación presente, emitir el diagnóstico respectivo y finalmente determinar un objetivo general con sus cursos de

---

(\*) A pesar de que el proceso administrativo es un eslabonamiento de etapas que nace en la planeación y termina con el control retroalimentando contantemente y actuando muy interrelacionadamente, las etapas del mismo varían mucho en los autores. Algunos como Fayol definen sus etapas en: Planear, Organizar, Dirigir, Coordinar y Controlar. Koontz y O'Donnell la describen como Planeación, Organización, Integración, Dirección y Control.

acción y alternativas de acción. Así entendida la planeación, ésta puede concebirse y orientarse como un proceso racional, metódico y meditado de selección y desarrollo del mejor curso de acción para llevar a cabo el objetivo general, abarcando dentro del mismo todos los pasos esenciales para conducir normalmente una operación.

#### Fuerza de la Planeación.

Todo administrador debe saber planear. Toda organización debe plantearse una guía de acción que fije las prioridades y circunscriba las acciones de los subsistemas que forman a la organización o sistema total.

#### Eficiencia de los planes.

La eficiencia de un plan se mide por el monto de su contribución al objetivo general de la organización, como compensación de los costos que implica el llevarlo a cabo(\*).

---

(\*) Estos cuatro conceptos principales de la Naturaleza de la planeación, están basados precisamente en la obra de Koont'z y de O'Donell. Curso de Administración Moderna. México, McGraw Hill, 6a. ed., 1980.

## Los Principios de la Planeación.

### - El Principio de la Precisión.

"Los planes no deben hacerse con afirmaciones vagas y genéricas, sino con la mayor precisión posible, porque van a regir acciones concretas".(1)

Cuando se carece de planes con cierto grado de precisión se puede disponer el proceso administrativo a la suerte, pues se carece de una vía de acción altamente indicativa del lugar al que queremos llegar. Podremos suponer que quizá la meta u objetivo sea tal o cual, o en su caso, inclusive una tercera, pero no dispondremos de la dirección que necesitamos para la correcta ejecución del Plan. Mientras más precisemos las características del Plan que estamos elaborando, menos cuestiones estamos dejando al azar y más productiva será nuestra planeación.

### - El Principio de la Flexibilidad.

"Dentro de la precisión —establecida en el principio anterior— todo plan debe dejar margen para los cambios que

---

(1) REYES PONCE, Agustín. Administración de Empresas. México, Limusa, 3a. reimp., 1968. pp. 165-168.

surjan en éste, ya en razón de la parte imprevisible, ya de las circunstancias que hayan variado después de la previsión".(1)

Este principio se refiere básicamente a la importancia de prever las posibilidades de desviaciones o adaptaciones a la guía original de acción, en virtud de circunstancias que nos obliguen a revisar nuestra guía original. La flexibilidad no se contrapone al principio anterior en el sentido de que "precisión" no quiere decir inflexibilidad o inacción si las circunstancias que nos rodeaban se han modificado. Al contrario, la planeación debe prever cursos alternativos de acción.

- El Principio de la Unidad.

"Los planes deben ser de tal naturaleza, que pueda decirse que existe uno sólo para cada función; y todos los que se aplican a la empresa deben estar de tal modo coordinados e integrados, que en realidad pueda decirse que existe un sólo Plan general."(2)

---

(1) REYES PONCE, Agustín. Op. Cit., p. 165-168.

(2) Ibidem. p. 165-168.

Es por demás evidente que la planificación requiere - de la unidad para que los planes que se elaboren en algún organismo, institución o empresa, cualesquiera que ésta sea, estén conformados por un criterio de consistencia y - que proyecten la uniformidad hacia la consecución de un objetivo o propósito general.

c) Los Objetivos de la Planeación Nacional.

Cuando en los alrededores de la década de los treinta, las diferencias ideológicas fundamentales entre "Occiden--te" y "Oriente" se acentuaron, es decir, lo que comunmente se identifica con Capitalismo y Socialismo, se achacaron a la planeación de carácter nacional, por su identificación con las economías centralmente planificadas y por ignorancia de la verdadera sustancia del tema, todos los males - ideológicos, económicos y políticos de restricción a la libre empresa y de intervención de un Estado convertido en - totalitario. Desde entonces, se infirió y se ha seguido infiriendo, que la Planificación Nacional debía corresponder a criterios y políticas ideológicas de tipo izquierdista y el término adquirió carácter de "tabú". Gran parte de la - controversia sobre la Planificación Nacional es fundamen--talmente una discrepancia acerca de las diferencias principales en el uso de los instrumentos socioeconómicos del Estado. Es necesario subrayar, sin embargo, que la Planifica

ción Nacional no es socialismo, a pesar de que bajo una política con tales fines, puedan establecerse por su medio, los métodos orientadores o de control de la producción o de la actividad económica de los individuos o particulares.

En efecto, aún hoy en día, en el campo de la Planeación Económica, persisten grandes confusiones de valores, términos y significados. Por ello, el concepto mismo de Planeación Nacional varía grandemente, ya se trate de economistas anglosajones plenamente identificados con el sistema económico de empresa libre, o de técnicos cuyo interés es más bien científico, aunque su análisis no esté desprovisto de aspectos subjetivos sobre el sistema de planeación central. Así, para los primeros, planeación económica significa que el Estado debe planear sus actividades en forma obligada y las del sector privado en forma indicativa, sin modificar sustancialmente las relaciones entre los dos, ni mucho menos las condiciones de libertad en la toma de decisiones en el que el último se mueve. Esta forma de pensar lleva a otros a considerar que en el fondo, este criterio no modifica ni racionaliza el sistema económico, ya que no aceptan los beneficios del liberalismo, entendido en su sentido más esencial, como libre empresa. Esta crítica, inclusive, analiza con más profundidad, al señalar que a esta técnica de planeación se le otorga más importancia la llamada "predicción económica" (programación-

presupuestaria en otras palabras) que a verdaderos cambios estructurales. Por el otro lado, podemos encontrar economistas que apoyan una Planeación Nacional que promueva modificaciones estructurales a la economía, en otras palabras, la adaptación, organización y regulación de la producción a la satisfacción de las necesidades sociales. Surge en este momento la cuestión de qué necesidades sociales, qué son, quién las determina, etc. Dentro de este marco, - las necesidades que interesan al planeador, al administrador son las que surgen dependiendo del estadio de desarrollo en que se encuentre la sociedad. De este modo, la planeación del desarrollo no es un fin en sí mismo, sino el instrumento, el medio más adecuado, más racional para satisfacer las necesidades de la sociedad, que no son sino los medios necesarios y útiles para la existencia, sobrevivencia, desarrollo y sociabilización de los individuos que la componen. Ahora bien, dado que el objetivo primordial de la planeación en este contexto es la adaptación de la producción a las necesidades sociales, y que, como ya se mencionó, en forma consciente, después de aquilatar y priorizar los consumos en función de los recursos productivos disponibles, no dejando la decisión a las libres fuerzas del mercado, resulta muy importante para el desarrollo de la economía que la distribución de los factores produc-

tivos, entre consumo e inversión, se lleve a cabo de manera tal que se apoye esta última, la Planeación tendrá que observar el sacrificio del consumo no necesario para mantener el esfuerzo productivo de la sociedad.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

2. Antecedentes de la Planeación Nacional en México  
(1917 - 1982)

En México, la planeación de carácter nacional tiene ya un largo historial. (1) Es posible hablar de términos de "planeación" desde la misma década de los treinta en este siglo. Así, la revisión que a continuación se intenta de los principales antecedentes de la planeación, comienza precisamente con la "Ley General de Planeación" de 1930, ley que se mantuvo vigente hasta nuestros días. Sin embargo, gran cantidad de organismos e instituciones se han creado en este más de medio siglo para dar origen al actual "Sistema Nacional de Planeación Democrática" sustentado en la también actual "Ley de Planeación".

---

(1) Como señala Tinbergen: "La palabra "planeación" es a menudo usada para denotar la elaboración técnica de los medios para la aplicación de una política que se considera como dada de antemano. Este uso de la palabra, sin embargo, oscurece un elemento importante del concepto de planeación, lejos de estar dada a priori, una política económica necesita ser planeada o como usualmente se dice, diseñada". TINBERGEN, Jan. "Problems of Planning".

a) Ley General de Planeación. (1930)

Con la Ley de Planeación General de la República de 1930 se propuso, antes que nada, realizar un estudio sistemático, un diagnóstico de los recursos naturales por regiones con el objeto de poder contar con un instrumento confiable para proceder a la construcción de la infraestructura que se necesitaba en la nación.

Es necesario recordar que el proceso revolucionario - estaba dando origen a una nación mexicana que promulgaba - una serie de reformas en los conceptos económicos y sociales; conceptos que obligaban a los gobiernos a reorientar los esfuerzos para una mejor distribución del ingreso entre las diferentes capas sociales. La ley de planeación - de 1930 se constituyó en un paso fundamental en la orientación ideológica de principios de la década. Sin embargo, - siendo realistas, la ejecución y puesta en práctica de la ley distó mucho de efectuarse. En la década en que se promulgó la ley, México aún carecía de los elementos técnicos y humanos que procediesen a llevar a la práctica la ley. - Esta misma preveía el establecimiento de una "comisión de programa", que se encargaría de llevar a cabo todos los estudios, planos y programas enumerados en la propia ley y - que estaría conformada por personal de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, además del personal siguien.

te: un representante técnico de cada una de las secretarías y departamentos de estado, Departamento del Distrito Federal y de los territorios de la federación. Dicha comisión dependería de la Secretaría de Comunicación y Obras Públicas. Asimismo, la ley contemplaba la creación de una "Comisión Nacional de Planeación" que tendría el carácter de "cuerpo consultivo" de la "comisión de programa". Para lograr el objetivo y propósitos principales de la ley, se indicaba que se debía proceder a la formación del "Plano Nacional de México", que era precisamente el levantamiento de información sobre los recursos y su ordenamiento racional. Tales objetivos se abarcaban en el artículo 3o. de la ley.

b) Primer Plan Sexenal (1934-1940)

En 1933, en medio de la gran depresión, los principales dirigentes posrevolucionarios, formularon lo que se llamó el "Plan Sexenal". Este plan se inspiró, en parte, en la política de intervención estatal que surgía en los países occidentales más desarrollados como respuesta a la crisis económica mundial, y, en parte, en lo poco que sabía a la sazón en México sobre la planeación.

El Plan Sexenal constituía un bosquejo general de la política económica a seguir después del cambio de adminis-

tración de 1934, orientada, en primer lugar, a lograr que el país saliera de serias dificultades de origen externo, y encaminada, además, a alentar el desarrollo económico - conforme a los lineamientos señalados al término de la lucha revolucionaria. El plan fue elaborado conjuntamente - por los técnicos del Gobierno Federal y la comisión del programa del Partido Nacional Revolucionario (PNR) y ratificado por la segunda Convención del PNR celebrada en diciembre de 1933.

El Plan Sexenal no contenía ningún programa práctico para su ejecución. Hacia la época de su preparación México no contaba con ningún organismo económico o estadístico - que realizara los estudios necesarios para traducir las instrucciones generales del plan a términos cuantitativos. Si bien el documento señalaba la necesidad de elaborar programas económicos anuales para complementar la estructura general del plan, así como la revisión periódica de sus metas, no disponía el establecimiento de un organismo federal con tal propósito. Simplemente sugería que los organismos del partido en el gobierno se hicieran cargo de todas estas cuestiones.(1)

---

(1) Existen muchas obras que pueden dar un panorama más completo de la historia económica, pero nos atrevemos a comentar la de Solís, Leopoldo. La realidad mexicana: retrovisión y perspectivas. México, Siglo XXI, 11a. ed. 1981.

En una ocasión, se hizo un intento para eliminar esta deficiencia básica del plan, cuando en 1935 el Presidente Cárdenas creó un organismo consultivo especial llamado "Comité Asesor Especial", integrado por varios secretarios de estado, un representante de la Comisión Nacional de Irrigación y los directores del Banco Central y del Banco Nacional de Crédito y Ejidal. Se encomendó a este grupo que -- coordinara las políticas nacionales de planeación. Sin embargo, y al igual que muchos otros grupos intersecretariales que se crearon en las décadas siguientes, aparentemente el comité no funcionó con eficiencia.

De otra suerte, no habría sido necesario establecer - pocos años después en la Secretaría de Gobernación una oficina técnica encargada del plan. El Presidente Cárdenas - dio instrucciones a esta nueva dependencia para preparar - otro plan sexenal que abarcara el período de la siguiente administración (1941-1946).

c) Segundo Plan Sexenal (1941-1946)

En términos conceptuales, y solo conceptuales, el Segundo Plan Sexenal representó una mejoría respecto al primero. En el Capítulo Introductorio Especial, que no figuró en el primer plan, se examinaba con amplitud los problemas relacionados con la planeación concreta de las actividades

del gobierno y la coordinación de las diferentes dependencias del mismo, incluso la coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales. Se sugería que el Gobierno Federal delineara su plan de acción en el terreno económico en términos cuantitativos, y recomendaba el pronto establecimiento de un consejo nacional supremo, en el que estuvieran representadas todas las fuerzas económicas, sociales, políticas y militares. El campo de actividad del consejo sería delimitado por medidas legislativas del congreso, pero el organismo tendría solo una naturaleza consultiva. Se dejó en manos del Presidente de la República la decisión respecto a "el ritmo y las modalidades de ejecución del Programa Gubernamental".(1) Finalmente, se recomendó que las autoridades del partido gobernante revisaran y ampliaran el nuevo programa, a la luz de la experiencia adquirida durante el primer Plan Sexenal, y de los resultados de los censos nacionales de 1940.

Incluso con solo un conocimiento esquemático de la moderna historia económica y política de México, se puede entender por qué los dos planes consistían en su mayor parte en exhortaciones genéricas con muy pocos efectos prácticos.

---

(1) PNR, Segundo Plan Sexenal. Para la consulta de los mismos puede revisarse la publicación mensual de la SPP, "Planeación Democrática", números: junio, julio, agosto y septiembre, 1983.

En primer lugar, fueron elaborados sin conocimiento alguno de los métodos aplicables a una sociedad todavía muy subdesarrollada, que sufría una escasez muy seria de técnicos y especialistas en todos los niveles. En segundo lugar, fueron preparados por administraciones salientes, en un país cuyo sistema político establece la transmisión pacífica del poder dentro del partido gobernante.

En contra de lo que todavía se piensa, el régimen de Cárdenas inclinado hacia la Reforma Agraria y acosado por enormes problemas externos, no fue socialista entendido como un sistema político orientado a establecer una sociedad dirigida centralmente y controlada por el Estado. Cárdenas y los dirigentes del gobierno hicieron pocos esfuerzos para revisar, fortalecer o convertir en ley el instrumento de planeación de 1934. Probablemente habrían hecho muy poco uso de semejante instrumento, aún cuando hubiese sido eficiente y mejor diseñado desde el punto de vista técnico. Simplemente tomaron del Plan Sexenal lo que se ajustaba a su lista de prioridades en cuanto a metas económicas y sociales, y trataron de ejecutar esas partes del plan de acuerdo con las circunstancias existentes y los medios financieros disponibles. Como las circunstancias eran muy difíciles y los recursos igualmente limitados, no todo lo que proponía el Plan Sexenal se había llevado a la práctica hacia 1940.

El gobierno de Avila Camacho utilizó menos aún que Cárdenas el siguiente Plan Sexenal, aunque por razones completamente diferentes. Podría decirse que el régimen de Avila Camacho representaba un viraje a causa del auge motivado por la guerra en el sector externo de la economía, y de los efectos de las reformas de Cárdenas sobre la estructura económica y social del país. Por entonces, casi todas las inversiones privadas rendían grandes beneficios y prácticamente toda inversión pública era altamente productiva. El ingreso del sector público se acrecentó con rapidez a partir de los deprimidos niveles de los años treinta y por primera vez en la era posrevolucionaria, quienes gobernaban a México pudieron llegar a la conclusión de que lo que era bueno para el Estado era bueno para el sector privado, y viceversa. No se debe olvidar que durante los años de la guerra la economía Mexicana creció a una tasa anual por habitante de casi el 5% en términos reales, comportamiento pocas veces logrado en otras partes, salvo mediante programas orientados hacia un esfuerzo de guerra que pone en juego energías nacionales extraordinarias. En tales circunstancias, parecía innecesaria una planeación nacional ordenada. La decisión del gobierno de Avila Camacho, en 1942, de establecer la Comisión Federal de Planeación Económica, tuvo poco que ver con la planeación. Se pretendía que la comisión reuniera información y cifras sobre la producción industrial del país y, evidentemente, respondía a la cre-

ciente necesidad de mejorar la información estadística, cu  
ya insuficiencia y falta de exactitud obstaculizaban clara  
mente las actividades diarias, tanto del sector público co  
mo del privado.

d) Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Depen-  
dencias Descentralizadas. La Comisión Nacional de In-  
versiones (1947-1952).

Cuando en 1946, llegó el momento de otro cambio de  
administración, el desarrollo de la economía continuaba en  
firme, pero nuevamente volvió a escucharse el término "pla  
neación económica". La campaña electoral del candidato pre  
sidencial Miguel Alemán introdujo dos elementos nuevos en  
la formulación del programa de política económica del go--  
bierno entrante. La primera novedad consistió en que el -  
propio aspirante a la presidencia participó en este empeño  
muy activamente. En segundo lugar, la gama de los grupos -  
que participaron se extendió considerablemente más allá de  
los acostumbrados técnicos del gobierno y los altos miem--  
bros del partido gobernante.

Los problemas nacionales importantes quedaron dividi-

didos de antemano en cuatro grandes grupos: la agricultura, la industria, los transportes y la actividad turística. De acuerdo con uno de los principales consejeros de Alemán durante su campaña electoral, el Dr. Manuel Germán Parra, - "el futuro Presidente no deseaba que su "programa detallado de gobierno" fuese, ni del punto exclusivo de su experiencia personal por grande que ésta fuese, ni del punto de - vista estrictamente técnico de un pequeño grupo de especialistas en los diversos problemas a quienes enfrentaba el - país. Por desgracia los materiales y opiniones reunidos durante la campaña electoral de 1946, no se tradujeron en - ningún cuerpo organizado de política nacional, ni en programas, si bien tres años más tarde el Dr. Parra insistía en que los resultados principales de los debates nacionales se conservaban de modo permanente en el despacho presidencial, para que el jefe del Ejecutivo los utilizará como principal obra de consulta."(1)

Así podemos revisar lo que afirma Miguel S. Wionczek: "para todo propósito práctico, el gobierno de Alemán representó la continuación del régimen de Avila Camacho. El temor muy generalizado en México al terminar la guerra, de -

---

(1) FLORES DE LA PEÑA, Horacio. Et. al. Op. Cit. p. 41.

que se produjera un receso económico en Estados Unidos y - en otros centros industriales, resultó infundado; la deman da para las exportaciones mexicanas siguió siendo fuerte; el desarrollo económico del país durante los años de la - guerra se tradujo en una expansión considerable del merca- do interno y la economía pudo hallarse en condiciones de - financiar el creciente monto de la inversión. En el sector privado esas inversiones se canalizaron hacia la agricultu ra de exportación y la industria y, en el sector guberna-- mental, hacia toda clase de obras públicas (o capital so-- cial básico) incluyendo ferrocarriles, carreteras, obras - de riego en gran escala y energía eléctrica"(1)

Continuando con el análisis de Wionczek: "La estructu ra institucional del Sector Público sufrió también un cam- bio importante. Si bien durante la administración de Avila Camacho el Sector Público comprendía principalmente, el go bierno federal y unas cuantas empresas estatales grandes, - (ferrocarriles, petróleo y energía eléctrica), durante los primeros años de la postguerra brotaron prolíficamente di- versos tipos de organismos públicos y empresas estatales - autónomas, dependientes todos ellos en alguna medida de los

---

(1) FLORES de la Peña, Horacio, Et. Al. Bases para la pla neación económica y social de México. México, Siglo - XXI, 11a. edición, 1981.

recursos financieros del gobierno federal. Hubo también un cambio en la importancia relativa de las dependencias administrativas tradicionales del gobierno federal como inversionista directo, en comparación con el resto del sector público. En los años cuarenta, las disponibilidades de capital de los organismos autónomos del gobierno y las empresas estatales fueron considerablemente menores que la inversión directa del gobierno federal, pero al comenzar los años cincuenta habían aumentado a cerca del 55% las inversiones del sector público, en su conjunto."(1)

Al respecto, Miguel S. Wionczek afirma: "En los primeros tiempos del régimen de Alemán se hizo un intento inicial para someter a un control federal a esta parte, rápidamente creciente y semiautónoma del sector público. A fines de 1947, se promulgó una ley que facultaba a la Secretaría de Hacienda para "controlar y supervisar las operaciones de los organismos descentralizados y las entidades con participación estatal, a fin de mantenerse informada de su progreso administrativo y asegurar su correcto funcionamiento económico, mediante un sistema permanente donde auditoría e inspecciones técnicas". Pocas semanas más tarde, la Secretaría de Hacienda estableció una entidad administrativa, la Comisión Nacional de Inversiones, encarga

(1) FLORES DE LA PEÑA, Horacio. Et. Al. Op. Cit. p. 42.

da de controlar, vigilar y coordinar los presupuestos de capital y cuenta corriente de unos 75 organismos autónomos y empresas estatales. Este organismo nunca funcionó más - que de un modo formulario y transcurrieron otros seis años antes de que se hiciera un nuevo intento esta vez más amplio, para coordinar en alguna medida las actividades de inversión del sector público. Hacia entonces, otras razones importantes, tanto externas como internas, se habían añadido a la evidente necesidad política y administrativa de un control más efectivo del verdadero laberinto de instrumentos que intervenían y participaban en la economía nacional en nombre del Estado.(1)

Ante todo, en los últimos años del gobierno de Alemán los economistas mexicanos más destacados y algunos políticos se dieron cuenta de que el venturoso desarrollo económico de la década anterior se había debido a una combinación muy afortunada de circunstancias que difícilmente podrían persistir. El auge para las mercancías mexicanas de exportación (que recibió un efímero aliento durante la guerra de corea) iba desapareciendo lentamente. Las oportunidades fáciles y extremadamente lucrativas de inversión -

---

(1) FLORES DE LA PEÑA, Horacio, Et. Al. Op. Cit. p. 43.

para el sector privado comenzaban a ser escasas y había, - por último, ciertos indicios iniciales de que los muy altos rendimientos de las inversiones públicas hechas al -- azar y en forma improvisada, no seguirían por mucho tiempo. Más aún, la fase final del programa de obras públicas lanzado por el régimen de Alemán se había financiado, en amplia medida, mediante métodos inflacionarios que estaban poniendo en peligro la posición de la balanza de pagos del país y que, al mismo tiempo, fomentaban las tensiones sociales internas.

e) La Comisión de Inversiones (1953 - 1958)

De esta manera, cuando el nuevo Presidente, Adolfo - Ruiz Cortines, asumió el poder a fines de 1952, se encontró con muchos problemas bajo una aparente prosperidad.

Las empresas y organismos públicos llevaban una vida bastante independiente y presionaban de continuo para obtener más fondos de inversión; las presiones inflacionarias iban en aumento, y la posición de la balanza de pagos era débil. Un informe que preparó una comisión mixta de expertos del Gobierno Mexicano y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento puesto a disposición del nuevo Presidente y sus consejeros, decía lo siguiente en cuanto a la situación:

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

Ha llegado, por tanto, el momento de que México considere como un todo orgánico el problema de su desarrollo económico y deje de abordarlo fragmentariamente tratando cada proyecto por separado. Esto no significa que deba imponerse un "plan" rígido del que no haya desviación posible. Por el contrario, es importante que los cambios en la situación mundial o en las necesidades interiores del país se reflejen prontamente en la política económica. Esto requiere que todo proyecto o medida de política económica, se justifiquen según el grado en que contribuyan al desarrollo económico, y que los ahorros se canalicen adecuadamente. En una palabra lo que se necesita es un programa de desarrollo".(1)

(1) Comisión Mixta, el Desarrollo Económico de México y su Capacidad para Absorber Capital del Exterior. Nacional Financiera. S.A., México, 1953.

Las cosas nunca se realizan de acuerdo con los deseos y las experiencias de los técnicos. El régimen de Ruiz Cortines no formuló el plan de desarrollo a largo plazo que - tan vigorosamente sugería la Comisión Mixta, pero en el verano de 1953, medio año después del cambio de gobierno, el nuevo Presidente ordenó que las Secretarías de Hacienda y Economía prepararan un plan de inversiones del sector público para todo el período de la administración (1953-1958)

Volviendo a Wionczek: "El plan debía apoyarse en informes que proporcionarían todas las secretarías de estado, los organismos autónomos y las empresas estatales, conforme a sus propios programas de inversiones y a sus recursos financieros actuales y previstos. Todos estos datos debían comunicarse a un organismo de nueva creación (o bien recordando el intento de 1947, a un organismo que resucitaba), - el "Comité de Inversiones", integrado por representantes de las Secretarías de Hacienda y Economía, el cual debía funcionar bajo la autoridad de la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y la Nacional Financiera. De acuerdo con los funcionarios que participaron en sus reuniones en 1953-1954, el comité emprendió la tarea de examinar y comprobar las actividades y programas de inversión de los numerosos organismos federales y autónomos, en forma tan resuelta que inmediatamente tropezó con dificultades políticas. Además, según fuentes fidedignas, las instrucciones presidenciales para elaborar un plan de inversiones públi-

cas a largo plazo, dificultaron el manejo tradicional, por la Secretaría de Hacienda, el presupuesto federal sobre la base de asignaciones anuales. La propuesta programación y jerarquización de las inversiones públicas por períodos mayores de un año, aplicaba el compromiso de que la Secretaría de Hacienda quedaba obligada a proporcionar los fondos para su financiamiento independientemente de sus recursos financieros anuales. Igualmente, la Secretaría de Hacienda quedaba con las manos atadas en opción de sus altos funcionarios en caso de otorgar menor asignación presupuestal a determinados proyectos de inversiones públicas, si era ella misma, la entidad encargada de elaborar y preparar los planes."(1)

De esta manera el funcionamiento del Comité de Inversiones bajo la responsabilidad de varias dependencias federales, pero principalmente de la Secretaría de Hacienda, creaba, por un lado fricciones políticas con los demás organismos del sector público, y por otra parte, limitaba la libertad de acción (en su calidad de supremo árbitro en asuntos del gto., público) de la misma Secretaría de Hacienda. Como consecuencia de estos inconvenientes se propuso la transferencia del Comité de Inversiones de todo el

---

(1) FLORES DE LA PERA, Horacio. Et.Al. Op. Cit. p. 4

sector público pues era asunto de tal trascendencia que sa lfa de la esfera de competencia y operación de la Secretaría de Hacienda ya que dicha tarea debía ser desempeñada - al más alto nivel posible de coordinación económica y polí tica: la Presidencia de la República. De esta manera, y - por razones en gran parte polfticas, nació la "Comisión de Inversiones", cuerpo que "a posterior" puede considerarse como un avance importante hacia la programación de las inversiones del sector público en México.

La reorganizada Comisión de Inversiones sería responsable directamente ante el Presidente y se integraría con los técnicos que éste eligiera. La gama de sus funciones, ya ampliada, incluía: a) estudiar y evaluar los proyectos de inversión según su importancia para las necesidades eco nómicas y sociales inmediatas del país; b) formular estudios económicos destinados a coordinar la prioridad, el vo lumen y el papel de las inversiones públicas conforme a - los objetivos de la polftica económica, fiscal y social; - c) someter a la consideración del Presidente un plan coor dinado de inversiones públicas; d) sugerir al Presidente ajustes periódicos en el Programa de Inversiones en vista de nuevos desarrollos imprevistos.

A fin de auxiliar a la Comisión en sus tareas, se gi raron instrucciones, una vez más, a todas las dependencias

del Gobierno Federal, a los organismos autónomos y a las - empresas de participación estatal para que proporcionaran información sobre los programas de inversión que estaban - ejecutando y sobre los nuevos proyectos en estudio, y los planes de inversión a más largo plazo. Al mismo tiempo, - por disposición presidencial, se prohibió a todos los orga<sup>u</sup>nismos y dependencias realizar cualquier inversión no some<sup>u</sup>tida previamente a la Comisión de Inversiones y aprobada - por el Presidente. La Secretaría de Hacienda debía propor<sup>u</sup>cionar fondos con propósitos de inversión solo en los ca<sup>u</sup>sos expresamente aprobados por la Comisión.

Desde sus primeros días, la Comisión de Inversiones - intentó establecer el inventario más completo de todos los proyectos de desarrollo financiados por el sector público en el país, ponderarlos de acuerdo con los criterios de in<sup>u</sup>versión establecidos por sus técnicos. Los criterios fue<sup>u</sup>ron los siguientes: a) la productividad del proyecto, o - sea la relación entre el rendimiento económico y el costo; b) el beneficio social; c) el grado de coordinación con - otros proyectos d) el grado de avance de los proyectos ya iniciados; e) la protección de inversiones anteriores en - el caso de proyectos ya emprendidos; f) el volumen de ocu<sup>u</sup>pación generada por el proyecto una vez terminado. Se asig<sup>u</sup>ló un mayor peso a la productividad económica y al benefi<sup>u</sup>cio social que a los otros elementos incluidos en el indi-

ce global de prioridad.

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

Puede admitirse con certeza que los técnicos de la Comisión desempeñaron un útil papel adicional al servir como fuente directa de información para la presidencia sobre los problemas económicos más urgentes de las diversas regiones. Esta información era asimismo, útil para comprobar la que el Presidente recibía a través de conductos más tradicionales: la Secretaría de Estado, las autoridades estatales locales, y los organismos de desarrollo y empresas públicas.

Como conclusión, Miguel Wionczek nos ilustra al respecto de los resultados de la Comisión de Inversiones: -- "Los cuatro años de funcionamiento de la Comisión de Inversiones durante el gobierno de Ruiz Cortines demostraron - que el organismo se encontraba bastante bien adaptado a la realidad política mexicana. No constituía una oficina nacional de planeación o de programación, porque la iniciativa de señalar metas para toda la economía no se originaba en ella. Tampoco tenía facultades para formular un plan nacional de inversiones a más largo plazo. La Comisión era - principalmente un intermediario entre la Secretaría de Hacienda, fuente principal de los recursos financieros, y todos los destinatarios finales de los fondos fueron secretarías de Estado, organismos autónomos o empresas. La Comisión jamás trató de convertirse en una super dependencia - con jurisdicción sobre cualquiera de las demás ni pretendía absorber de la Secretaría de Hacienda la función de fijar el nivel global del ingreso y del gasto público, o actuar como custodio final y distribuidor de los fondos públicos. Tampoco se pretendía que supervisara y controlara el sector público no federal, en lo relativo a su funcionamiento general sus políticas y la administración de sus inversiones. Constituía un guardián del interés público en - el sentido de que disfrutaba el poder de veto sobre todos los programas globales de inversión de los organismos autónomos y de las empresas estatales, al tener capacidad de -

negarles acceso a los fondos federales, de los que en realidad todos ellos dependía en gran medida."

g) La Secretaría de la Presidencia.

"La Secretaría de la Presidencia fue creada por la -- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el Diario Oficial del 24 de diciembre de 1958." (1)

Esta nueva Institución se creó como un organismo precisamente para efectuar las tareas de planeación, coordinación y vigilancia que anteriormente tenía la Comisión Nacional de Inversiones durante el régimen de Adolfo Ruiz Cortines, además de las actividades que en materia de mejoramiento administrativo había estado realizando la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Finalmente, también se le encomendaron las labores de la Secretaría particular de la Presidencia de la República.

Al respecto, Miguel Wionczek nos comenta que parecía ser que la Secretaría iba a tener más preponderancia, pues inclusive se le denominaría como de Planeación y Presupuesto

---

(1) FAYA Viesca, Jacinto. Op. Cit. p. 308.

Sin embargo "la Secretaría de la Presidencia, que inicialmente se concibió como una supersecretaría de planeación y coordinación del gasto público, se convirtió a la postre, en una secretaría de Estado con funciones bastantes limitadas."(1)

La Comisión de Inversiones se le denominó de otra manera, siendo ahora la "Dirección de Inversiones Públicas", quedó incorporada como una de las dependencias, cinco en total, a la nueva Secretaría. Las demás eran: la de Planeación, la de Vigilancia de Inversiones y Subsidios, la de Legislación y la de Asuntos Administrativos. Es evidente que la estructura presenta ambigüedades obvias: siendo que la planeación y sus ordenamientos administrativos, entre otros, precisamente las inversiones, son esencialmente la misma cosa, se ordenaron en estructuras diferentes, posiblemente merced a "pruebas circunstanciales de que los funcionarios federales que tuvieron la responsabilidad de crear la Secretaría no tenían idea muy clara de lo que se proponían lograr (en términos funcionales, no políticos) - al asimilar la Comisión de Inversiones a la Secretaría de la Presidencia, y compensar esta decisión mediante el establecimiento de la Dirección de Planeación."(2)

---

(1) FLORES DE LA PENA, Horacio, Et. Al. Op. Cit., p. 43.

(2) Ibidem. p. 43.

El acuerdo presidencial promulgado a mediados de 1959, en el que se daban instrucciones a todas las dependencias federales, organismos autónomos y empresas estatales para formular un programa de inversiones del sector público en el período 1960-1964, fue semejante en muchos aspectos al emitido seis años antes por el Presidente anterior, en ocasión del establecimiento del Comité de Inversiones como parte de la Secretaría de Hacienda. El nuevo decreto se refería a una serie de nuevos objetivos sociales y económicos ausentes en el decreto de 1953 (que incluían, entre otros, la redistribución del ingreso, la atención preferente a las partes menos desarrolladas del territorio nacional, y a la sustitución de importaciones), pero las estipulaciones sobre el funcionamiento del Organismo variaban poco de las que se seguían en la Comisión de Inversiones en el gobierno anterior. Se ordenó a todas las dependencias públicas que proporcionaran información, sobre sus planes de inversión a la Secretaría de la Presidencia, a la cual tocaba entonces "proceder a estudiar los programas, procurar la coordinación más satisfactoria de los proyectos y someter el plan coordinado de inversiones del sector público para 1960-1964, junto con un cuadro de prioridades y las fuentes de financiamiento a la consideración de la Presidencia de la República", los proyectos o programas individuales de inversión debían estar acompañados por planes pormenorizados de financiamiento, en los que se espe-

cificarán: "el origen y la naturaleza de los fondos, ya - fuesen partidas del presupuesto, créditos internos o del - exterior, recursos pertenecientes a los organismos descentralizados, contribuciones de fuentes privadas", etc.

Finalmente, podemos comentar que la Secretaría de la Presidencia es el antecedente directo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

g) Plan de Acción Inmediata (1962 - 1964)

El Plan de Acción Inmediata 1962 - 1964 elaborado por una Comisión Intersecretarial —con representantes de las - Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presiden- cia— especificaba las necesidades de inversión del sector privado y público.

La necesidad de continuar fortaleciendo el proceso de industrialización, condujo a la acción gubernamental más - allá de una simple regulación del sector público. Por primera vez se contemplaban medidas que incidirían en los -- grandes agregados macroeconómicos.

El Plan persiguió determinar el monto y estructura de las inversiones que permitieran un rápido crecimiento económico, a través de una mejor utilización y orientación -

del ahorro, tanto interno como externo. Lo anterior para estimular la inversión privada con el propósito de alcanzar mayor afluencia de recursos hacia los diferentes sectores económicos, por lo que se utilizaron por un lado, instrumentos de política económica y por otro, una coordinación entre las inversiones pública y privada. Los montos de inversión total deberían aportarse en partes iguales, tanto por el sector público, como por el privado, con la intención de que en el año de 1964 la proporción de la inversión privada creciera a un ritmo más elevado que el de la inversión pública.

El Plan de Acción Inmediata consideró los programas presentados por las secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal con la intención de promover el desarrollo industrial y agropecuario, además de consolidar y ampliar la infraestructura de comunicaciones y transportes. Un cincuenta por ciento de su financiamiento se llevó a cabo a través de recursos provenientes de los impuestos y de las empresas del Estado; la mitad restante se cubrió fundamentalmente con crédito externo. La inversión privada se llevó a efecto en la industria y la construcción, principalmente. La mayor parte de su financiamiento se realizó mediante el ahorro interno.

El síntesis, el Plan abarcó un inventario de las nece-  
sidades de inversión y su correspondiente esquema de finan-  
ciamiento. De modo adicional se especificaban medidas de -  
política económica para la consecución de las metas pro---  
puestas.

Durante el período 1962-1964, el acelerado crecimien-  
to de la inversión pública y privada permitieron incremen-  
tos en el PIB, alrededor de un 8 por ciento anual, superan-  
do entonces, la meta que estableció el Plan de este rubro.

Respecto al comportamiento sectorial de la economía,  
fueron alcanzadas las metas contenidas en el Plan; profun-  
dizándose en el proceso de industrialización y en la forma-  
ción de una fuerte infraestructura de comunicaciones y --  
transportes, en tanto que el crecimiento del sector agríco  
la permaneció al margen.

La política industrial del plan se orientaba a fortia-  
lecer el proceso de sustitución de importaciones y la inte-  
gración industrial, procurándose utilizar óptimamente la -  
capacidad instalada y modernizar ciertas industrias.

Los ingresos públicos provocaron un mayor endeudamien-  
to interno y externo para poder financiar las inversiones.

En lo relativo al control de precios y a la disminución del déficit comercial externo no se lograron las medidas programadas, ya que los precios crecieron en una tasa superior a la estipulada, y la brecha entre exportaciones e importaciones continuó ampliándose.

Puede afirmarse que la inversión fue orientada en la dirección programada, contribuyendo en esta forma a reforzar el proceso de industrialización.

g) Programa de Desarrollo Económico y Social (1966-1970)

Los años de la segunda mitad de la década de los sesenta ofrecen características únicas en el desarrollo económico del país: crecimiento económico elevado y sostenido; estabilidad de precios; tipo de cambio fijo, estable y con libre convertibilidad; elevada participación de los recursos internos en el financiamiento de la inversión; aumentos significativos de la productividad; y creciente participación de los salarios en el ingreso nacional, eran indicadores que mostraban un estable y promisorio desarrollo económico.

La otra cara de la moneda demostraba, en cambio, un paulatino y cada vez mayor rezago en el crecimiento del sector agrícola, respecto a la expansión industrial; dispa

ridades en el desarrollo regional, que se acentuaban a medida en que avanzaba el desenvolvimiento económico del país; concentración de los beneficios del desarrollo en capas sociales reducidas de la población; necesidad creciente de recursos externos para financiar los desequilibrios de la balanza de pagos, e insuficiencia de los ingresos públicos respecto a sus compromisos con el desarrollo económico y el bienestar social.(1)

En este contexto la Comisión Intersecretarial para formular Planes de Desarrollo Público, inicia en 1966 el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966--1970. El documento apoya principalmente los elementos básicos de la estrategia económica denominada desarrollo estabilizador, pero va más allá de la misma porque contempla objetivos adicionales. El propósito del Programa es jerarquizar, normar y determinar el curso a seguir de las actividades públicas, y cumplir un papel indicativo para las actividades del sector privado.

En forma global, el Programa propone los siguientes -

---

(1) Ver Guillen Romo, Héctor. Orígenes de la crisis en México 1940/1982. Ed. Era. Colección Problemas de México. 1a. Reimpresión, México, 1985 pp 35-40.

objetivos: alcanzar una tasa de crecimiento económico del 6.5 por ciento anual en promedio; dar prioridad al desarrollo agropecuario; impulsar la industrialización, mejorando su eficiencia y su capacidad competitiva en el exterior; atenuar y corregir los desequilibrios regionales y sectoriales; distribuir más equitativamente el ingreso; financiar el desarrollo, apoyándose cada vez más en recursos nacionales; mantener la estabilidad cambiaria y de precios; y promover reformas en la Administración Pública Federal.

La primera parte del documento contiene los Lineamientos del Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970, incluyendo las metas globales del desarrollo para el período, la política de relaciones económicas con el exterior la inversión pública y su financiamiento, y los incentivos a la inversión privada. Su propósito es identificar las formas para alcanzar los objetivos mencionados y los mecanismos necesarios para hacer compatibles las decisiones a tomar en distintos niveles. Sin embargo, en casi todos los casos, no se señalan los responsables ni los instrumentos de la ejecución de las políticas.

La segunda parte del documento está compuesta por el Programa del Sector Público 1966-1970. En ella se mencionan los compromisos del sector público en la consecución de los objetivos del Programa.

El Programa del Sector Público está integrado por cuatro secciones, identificadas según las acciones a desarrollar en los siguientes sectores: agropecuario y pesquero, industrial, comunicaciones y transportes y bienestar social. Contiene además una sección especial que señala diversas reformas a la Administración Pública, para alcanzar los objetivos de la planeación.

El comportamiento económico observado durante los -- años que abarca el Programa, mostró un desenvolvimiento satisfactorio de los grandes agregados macroeconómicos. La tasa de crecimiento del PIB alcanzó un ritmo de 6.9 por ciento anual en promedio. La inversión bruta fija creció a una tasa de 9.6 por ciento y en general, todas las metas globales establecidas fueron ampliamente superadas.

Los resultados sectoriales mostraron una tasa de crecimiento del 2.7 por ciento anual del producto agrícola, muy por debajo de la proyectada (5.3 por ciento anual), e inferior a la tasa de crecimiento de la población. El sector industrial por su parte alcanzó incrementos del orden del 9.2 por ciento anual.

En cuanto a las inversiones en bienestar social, se superaron las metas proyectadas. El Programa proponfa dedicar a esta área un 22.1 por ciento de la inversión pública

total, y se le dedicó el 25.5 por ciento. Ese incremento - obedeció a la acelerada transformación del país de rural - en urbano. Cambio de situación que trajo consigo demandas de inversiones asistenciales, educativas y de bienestar social, imposibles de postergar.

En materia de reformas de la Administración Pública - se crearon la Subcomisión de Inversión Financiamiento y - una Comisión de Administración Pública. La primera con la finalidad de jerarquizar el gasto de inversión y su financiamiento sobre bases anuales. Y la segunda, como una entidad complementaria en las tareas de planeación.

Aún cuando el Programa mencionó que era importante establecer objetivos y metas, señalar medios y recursos, así como organizar la Administración Pública para alcanzarlos, a ningún órgano se le dio la responsabilidad del control, ejecución y evaluación del proceso de planeación.

Esta situación hace presumir que el proceso de planeación no fue debidamente conceptualizado y que sus actividades se articularon deficientemente con la política económica, repercutiendo negativamente en la ejecución del Programa y en su capacidad para dirigir la economía hacia la consecución de los objetivos planeados. Los resultados mostraron, además, que no bastaba una planeación meramente indi-

cativa para las actividades del sector privado, sino que era necesario inducir aquéllas socialmente indispensables y, al mismo tiempo, desalentar las no prioritarias, mediante el uso de todo el instrumental de la política económica.

i) Programa de Inversión Financiamiento del Sector Público Federal (1971-1976)

Durante los primeros años de la década de los sesenta, las actividades en planeación fueron muy variadas: reformas a la administración pública federal, avances en la programación de la inversión pública y de desarrollo regional, así como diversos esfuerzos en materia de planeación global y sectorial de mediano plazo.

Este documento fue elaborado, en 1970, por las secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, y se enfocaba a armonizar y compatibilizar el gasto de inversión y los recursos financieros, orientándose a proyectos de beneficio social y hacia la promoción de actividades prioritarias de la economía. (1)

---

(1) Revisar Tello, Carlos. Op. Cit.

El patrón de desarrollo seguido hasta entonces, había aportado resultados positivos: elevadas tasas de crecimiento económico, un aparato productivo diversificado, estabilidad financiera, creciente urbanización y la modernización en general de la sociedad mexicana. No obstante, paralelamente también se acumularon rezagos y contradicciones que desembocaron en la aparición de fuertes tendencias al estancamiento económico: disminución de las oportunidades de inversión, cuellos de botella en sectores claves de la economía, concentración del ingreso y agudización de los conflictos sociales.

El hacer frente a estos problemas requería una programación muy cuidadosa de la obtención, uso y destino de los recursos financieros disponibles; de ahí que los objetivos básicos del Programa en materia de política de financiamiento se enfocaron a mantener el equilibrio entre el gasto y los recursos disponibles no inflacionarios, elevar el ahorro del sector paraestatal, orientar el crédito hacia proyectos que contribuyeran a reducir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y vincular el crédito interno al incremento del ahorro voluntario captado por el sistema financiero.

Para la ejecución del programa, se proponía su anualización, con el objeto de tener un mayor control de los re-

cursos. Para ello se facultaba a la subcomisión de Inver--  
 sión Financiamiento, organismo creado a finales de los se--  
 senta e integrado por representantes de las secretarías de  
 Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia, la elabora--  
 ción de un plan anual de inversión, así como atribuciones  
 relacionadas con el control, evaluación y asesoría de los  
 diferentes programas de inversión elaborados por las depen--  
 dencias de la administración pública federal.

No se tiene conocimiento de los resultados directos y  
 de los efectos prácticos de la aplicación de este Programa.  
 En términos generales, las estadísticas muestran que duran--  
 te el periodo 1970-1975 la inversión pública se incrementó  
 en un 16 por ciento promedio anual, porcentaje que fue infe--  
 rior al establecido en el documento. En cuanto al crecimen--  
 to del PIB, el Programa proponía un 7 por ciento promedio  
 anual; en la realidad, el producto aumentó a una tasa de -  
 5.6 por ciento.

A pesar de lo anterior, el Programa de inversión-Fi--  
 nanciamiento 1971-1976 es un documento valioso en sí mis--  
 mo: muestra la importancia de programar los recursos finan--  
 cieras, su destino y calendarización, no solamente con ba--  
 se en criterios cuantitativos, sino también tomando en con--  
 sideración aspectos de calidad, especialmente los relacio--  
 nados con el bienestar social.

## j) Plan Global de Desarrollo.

Conforme a la experiencia acumulada en las décadas anteriores y la reestructuración orgánica que sufrió la Administración Pública Federal, se pudo contar por fin con un documento de planeación general a nivel global que sintetizará los esfuerzos gubernamentales y sociales, y que los expresará en un propósito de observancia. Sin embargo, no existía en ese entonces la infraestructura administrativa adecuada para que este plan pudiera recoger y articular las demandas y estrategias en forma eficiente. La carencia de un esquema de carácter formal donde se señalara con toda claridad la secuencia de un proceso para dar origen a dicho Plan, perjudicó de manera notable la verdadera naturaleza y alcances del mismo. El Plan Global de Desarrollo se estructuró a partir de los Programas Sectoriales que se enunciaron en dicho período de gobierno, es decir, el Plan no era sino la "sumarización" de todos los programas parciales. De hecho, fue poco lo que se pudo llevar a cabo de los propósitos de gobierno que se enunciaban, pues no previó la crisis que en el año de 1981 sobrevendría sobre la economía nacional. Cabe mencionar que la Administración Pública creía cada vez más en las bondades de un esquema de Planeación Nacional, que por lo menos, articulara estratégicamente los esfuerzos de las distintas dependencias y organismos gubernamentales. Asimismo, como ya se comentó -

anteriormente, en este período de gobierno se reorganizó - la estructura de la Administración Pública, en el proceso denominado "Reforma Administrativa" con el objeto de eficientar y hacer más racional la organización del aparato público. Esta experiencia administrativa ha sido bien aprovechada por el régimen de gobierno que mediante el denominado "Sistema Nacional de Planeación Democrática", reconoce los aciertos y fallas del proceso que en anteriores administraciones se habían llevado a cabo y señala una serie de responsabilidades a cumplir para mejorar el esquema. No cabe duda que el esfuerzo emprendido en el período 1976- - 1982 en materia de planeación fue muy provechoso y aportó elementos decisivos para conformar el actual sistema.

## IV

## EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

(1983 - 1988)

El siguiente capítulo trata sobre el Sistema que se creó en este sexenio, para instrumentar la Planeación a nivel Nacional. Esta nueva estructura tuvo su nacimiento en la nueva institución jurídica del país, que se vio modificada en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (\*) En efecto, a principios de 1983 fue reformada la Constitución y se promulgó la Ley de Planeación(\*\*) En especial, la Constitución precisa la necesidad de que el Estado organice un Sistema de Planeación Democrática para imprimir solidez, dinamismo y permanencia al desarrollo nacional.

---

(\*) En los anexos se incluyen los nuevos textos a dichos artículos.

(\*\*) Existen ya algunos estudios jurídicos sobre la naturaleza de las modificaciones a los artículos constitucionales ya mencionados. Sin embargo, sus antecedentes como propuestas para una legislación al respecto pueden encontrarse en la obra ya mencionada en esta investigación de Flores de la Peña, Horacio, et. al. Bases para la Planeación..., en la ponencia de Luis García Cárdenas, "Aspectos Jurídicos de la Planeación" pp. 11-115. Por ser un contexto plenamente jurídico no haremos ningún estudio sobre dichos artículos. Su importancia, dentro de esta investigación, es su impacto en el proceso de planeación.

La Ley de Planeación, publicada el 5 de enero de 1983, establece las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación del desarrollo, las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como para la coordinación entre la Federación y los Estados y la concertación e inducción de acciones con los grupos sociales. Además, señala los fines y procedimientos del proceso(\*) de participación y consulta para la elaboración actualización y ejecución del plan y los programas que se generen en el sistema. (\*\*)

Como ya se comentó, la práctica de la planeación no es nueva en México, ni en el mundo. Países industrializados como Francia, Italia y otros, llevan a cabo una planeación de carácter nacional. No se diga de países de economía centralmente planificada como la URSS, Yugoslavia y -

---

(\*) Una consulta general sobre el Sistema Nacional de Planeación Democrática se puede encontrar en Montemayor, Rogelio. El Sistema Nacional de Planeación Democrática, en la Revista de Administración Pública. México, INAP, julio, diciembre 1983. Asimismo, la SPP edita los discursos del Lic. C. Salinas de Gortari, Secretario de SPP en relación al SNPD y que orientan en gran medida a comprender su naturaleza.

(\*\*) Igualmente, se incluye la actual Ley de Planeación en los anexos.

otros de corte socialista. Sin embargo, como ya se observó, la planeación debe corresponder a las necesidades de cada una de las naciones.

En nuestro país, el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD en adelante) representa la actual culminación al proceso, iniciado en 1930, con la Ley sobre Planeación General de la República, para --- orientar y promover racionalmente las acciones de desarrollo económico y social hacia la consecución del proyecto nacional contenido en la Constitución.

El punto de partida de un sistema de planeación es ante todo, el ordenamiento del ejercicio de sus atribuciones, que en el caso mexicano, están consignadas en la Constitución y demás leyes, que facultan al Estado como órgano rector del desarrollo, a fin de asegurar el cumplimiento de - de los grandes propósitos nacionales, pero evitando en todo momento y circunstancia, inhibir o sustituir las iniciativas individuales y comunitarias de la población.

## A. LA PLANEACION DEMOCRATICA. PRINCIPIOS Y CONCEPTOS.

La planeación de una nación debe corresponder a los principios políticos de la Constitución Política, es decir, de sus estructuras jurídicas, políticas y administrativas.

Por tanto, el Sistema debe organizarse a partir de las estructuras ya señaladas, concebido para transformar de manera racional y precisa la realidad económica y social. De esta forma, el SNPD señala que:

"La planeación democrática parte de las características del sistema de economía mixta del país, para proponer esquemas de trabajo donde se articulen los esfuerzos del sector público con los de los sectores social y privado, orientados a la consecución de los objetivos y prioridades del desarrollo nacional, bajo la rectoría del Estado"<sup>(1)</sup>

Para que la Planeación pueda ser efectiva (operativamente) el Sistema debe definir con toda claridad la estrategia general y los instrumentos que se utilizarán para enfrentar las situaciones económicas y sociales de la Nación, así como los mecanismos de participación y las responsabilidades de las Dependencias e Instituciones y de los diversos grupos sociales que en ella intervienen.

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. México, SPP, 1984, p. 10.

La Ley de Planeación norma y dicta los principios fundamentales de la organización del Sistema:

- "-El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;
- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;
- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria;
- El respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos;
- El fortalecimiento del Pacto Federal y del Municipio Libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y
- El equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social."(1)

Estos principios fundamentan al Sistema de Planeación que se lleva a cabo en nuestra nación.

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p 10.

El Sistema, sin embargo, aborda ciertos conceptos que es necesario reproducir íntegramente, en virtud de la importancia que revisten como norma general para la organización del Sistema. Estos conceptos señalan, efectivamente, los criterios generales de organización del propio Sistema, sus etapas de planeación, su instrumentación, ejecución, control y evaluación, la participación de grupos sociales diferentes, del Congreso de la Unión, etc. Por ello, los reproduciremos íntegramente, pues se detallan y explican con amplitud en los siguientes capítulos.

"La planeación la realizan los distintos componentes del SNPD: los tres órdenes de gobierno, los diferentes sectores que componen la economía mixta y las organizaciones de la sociedad. Es por ello que se concibe la instrumentación del plan dentro de un esquema multidimensional, y no sólo con base en las actividades gubernamentales.

El sistema prevé formas de participación de la sociedad en todos sus niveles y etapas. Lo que en la etapa de formulación es consulta popular, en la instrumentación se vuelve materia de concertación. Por ello, uno de los objetivos más destacados en la consolidación del SNPD, es el de fortalecer la participación de la sociedad en la planeación del desarrollo.

La planeación no se agota con la tarea de formular planes y programas; las personas y dependencias encargadas de programar, presupuestar, controlar y evaluar también planean, y esas actividades se deben concebir y ubicar dentro del SHPD. Con el establecimiento del sistema, instrumentos tales como los documentos básicos de la política económica, los de tipo administrativo, y otros de primera importancia para informar al Poder Legislativo y a toda la nación sobre el avance de la administración pública, como la Cuenta Pública y el Informe de Gobierno, se someten ahora a nuevas funciones e interrelaciones dentro del SHPD.

En general, la creación de un sistema de planeación implica que, más allá de la integración y difusión de planes y programas, planear significa ordenar racional, sistemática y congruentemente por anticipado, el conjunto de actividades que se piensa realizar para lograr ciertos objetivos y metas, y vigilar que la ejecución de las mismas corresponda a dicho orden y se encamine, en sus efectos, a la consecución de tales objetivos y metas.

La planeación que se tiende a fortalecer es aquella que llevan a cabo los tres órdenes de gobierno, a partir del propósito de descentralización de la vida nacional, y no para reforzar esquemas centralizados de funcionamiento.

En este sentido, la planeación promueve y fortalece - la descentralización de la vida nacional, la capacidad de respuesta de los gobiernos estatales y municipales, y la - posibilidad de expresión de la población nacional en sus - entidades federativas y demarcaciones municipales y delega - cionales.

Son particularmente importantes los esfuerzos para - vincular los criterios de asignación territorial del gasto público federal con las políticas y necesidades de los go - biernos estatales y municipales. Ello implica la precisión y fortalecimiento de la dimensión regional del plan.

Dentro del sistema, el principio de que sólo un docu - mento tenga la categoría de plan, presupone la necesidad - de jerarquizar los documentos de la planeación y asegurar la congruencia en la acción de los distintos componentes - del sistema. La Ley de Planeación establece:

"La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacio - nal de Desarrollo".

Desde el punto de vista de las etapas de la planeación debe darse prioridad, en un primer momento, al fortaleci - miento de las tareas de la instrumentación. Es menester ha - cer esfuerzos especiales para vincular los contenidos del

plan con el manejo de las políticas e instrumentos de corto plazo, particularmente en dos aspectos: el ejercicio -- del presupuesto y la organización y operación administrativa de la Administración Pública Federal. Ello significa - marchar hacia una mejor articulación entre los diferentes sectores de la APF, y de las relaciones entre el gobierno federal y los estatales, en función de los requerimientos de la planeación.

A diferencia de otros países e incluso de México en - ciertos momentos de su historia, el sistema de planeación no se propone generar nuevas dependencias, incrementar el tamaño de la APF o complicar su funcionamiento dentro de - su conjunto, para lograr los objetivos y metas del Plan, - los programas y proyectos.

- El SNPD adquiere vigencia en la medida en que se defi - nen y se cumplen las responsabilidades de sus integrantes, a través de un esquema de descentralización de funciones - que permite a cada componente del sistema, tener claridad sobre los objetivos y metas a lograr con objeto de decidir en su ámbito de competencia las mejores medidas y formas - para el logro de lo planeado. Esto se aplica especialmente bajo el esquema de sectorización de la Administración Pú - blica Federal, en que los coordinadores de sector responden a las dependencias globalizadoras de los resultados del -

proceso, y las entidades a los coordinadores sectoriales, sin menoscabo de su autonomía jurídica y operativa. Se trata de que cada dependencia y entidad funcionen como parte de un sistema nacional, con una perspectiva estratégica de las prioridades y necesidades del conjunto.

- En el SNPD los temas intersectoriales están en función de las prioridades señaladas por la planeación nacional, definiéndolos como aquellos aspectos del desarrollo que requieren de la participación coordinada de varias dependencias o entidades, e incluso de los sectores social y privado, debido al carácter integral que deben contener las posibles soluciones o medidas que se emprenden para la atención de las mencionadas prioridades. Para ello, del Plan Nacional se derivan programas de mediano plazo que integran todas las actividades y medidas orientadas hacia la consecución de las prioridades.

Por otra parte, en el SNPD, respondiendo a la necesidad de actuar coordinada e integralmente, las variables macro, tales como el empleo, el control de la inflación, la política fiscal, monetaria o de crédito se consideran en un esquema homogéneo de acción del sector público.

La formulación de planes y programas habrá de contar con una perspectiva realista de los recursos existentes y

de los medios de financiamiento para definir objetivos y metas. La planeación, en este sentido, forma parte de una actividad gubernamental realista y objetiva, y debe desembocar hasta el nivel de los programas operativos y los proyectos específicos de inversión.

Para llevar a cabo actividades de planeación, es imprescindible contar con una infraestructura de información, de investigación, de capacitación, y tener la capacidad de operar y controlar proyectos de inversión, evitando duplicaciones e ineficiencias, como una de las formas para llevar a efecto los contenidos del Plan.

La generación de información, la capacitación, la investigación y la operación de proyectos son actividades previas a la existencia del sistema de planeación, y hasta cierto punto autónomas. Por ejemplo no toda la información que se genera es un insumo para planear, ni todos los requerimientos de personal capacitado son atendidos por el sistema de planeación.

Sin embargo, la consolidación del SNPD plantea importantes requerimientos a esas cuatro actividades, que obligan a replantear su esquema de funcionamiento, objetivos y recursos que emplean.

Igualmente, forman parte de la infraestructura, de manera funcional, las actividades de divulgación de los resultados de la planeación, tan necesarias para mantener informada a toda la sociedad respecto al contenido de los planes, programas y proyectos, y sobre el estado de los asuntos económicos y sociales y los resultados de la política de desarrollo, en cada uno de sus ámbitos."(1)

---

(1) SPP. Sistema Nacional... Op. Cit., p. 11.

B. ANALISIS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA. COMPONENTES Y ETAPAS.

1. Definición.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es un conjunto articulado de relaciones que establecen entre sí las dependencias del sector público, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las Entidades Federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo sobre los destinos de nuestra Nación.(1)

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) es, en otras palabras, la estructura organizativa para efectuar el proceso nacional de planeación.

En efecto, el SNPD observa como propósito fundamental el establecimiento de un proceso continuo, científicamente validado de la planeación nacional; por ello, el SNPD involucra principalmente a los Organismos Gubernamentales y áreas encargadas de efectuar tareas de planeación (programación, información, control y evaluación), a las entida-

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. México, 1983.

des encargadas de ejecutar los mismos y a los organismos e instituciones cuya obligación es evaluar y proceder a efectuar la retroalimentación necesaria para continuar la secuencia lógica del proceso.(1)

## 2. El Proceso de Planeación.

"El proceso de planeación es un conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional y los programas originados en el --SNPD."(2)

Este conjunto de actividades pretende vincular a los programas a corto plazo, las actividades cotidianas y la toma de decisiones de carácter diario a la planeación a mediano plazo o propósito de gobierno.

Para su operación el proceso se divide en las etapas de:

- a) Formulación.

---

(1) Para una consulta general, a la vez breve y completa, revisar a Montemayor, Rogelio, El Sistema Nacional de Planeación Democrática. Instituto Nacional de Administración Pública. Julio-diciembre 1983. pp. 21-31.

(2) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 16.

- b) Instrumentación,
- c) Control, y
- d) Evaluación.

En lo general, las actividades que se identifican para cada etapa responden en primera instancia a una conceptualización del proceso técnico de la planeación.

a) Formulación.

La Formulación se concibe como el conjunto de actividades que se desarrollan en la elaboración del Plan Nacional y los Programas de mediano Plazo. Comprende la preparación de los diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional; la definición de los objetivos y las prioridades del desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad; el señalamiento de estrategias y políticas generales congruentes entre sí.

En el caso de los programas de mediano plazo se comprende la determinación de metas de plazos mediano y corto, así como la respectiva previsión de los recursos a utilizar; la especificación de las áreas o aspectos del Plan y los programas que se requieren de la intervención de distintas secretarías o entidades desde su elaboración; los criterios que habrán de orientar la coordinación de accio-

nes con los estados y la concertación con los grupos sociales; y las tareas de compatibilidad de los programas de mediano plazo con el Plan Nacional.

b) Instrumentación.

Es el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Plan y los programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo.

El documento de la SPP nos dice:

"Con este propósito se elaboran programas de carácter anual que vinculan el corto con el mediano plazo, y constituyen la referencia básica de las vertientes de instrumentación y de sus instrumentos:"

"Las actividades fundamentales de esta etapa consisten en precisar las metas y acciones para cumplir con los objetivos establecidos; elegir los principales instrumentos de política económica y social; asignar recursos; -- determinar los responsables de la ejecución y precisar los tiempos de ejecución del Plan y de los Programas."(1)

La instrumentación en los programas anuales se verifica a través de las cuatro vertientes que integran las formas mediante las cuales se desagregan en acciones especifi

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 18.

ficas los contenidos generales de la planeación, objetivos y estrategias, identificando su temporalidad y ubicación - especial.

Las características de las cuatro vertientes son:

"Obligación: Comprende el conjunto de acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal - para el cumplimiento de los objetivos y propósitos contenidos en el Plan y programas - del Sistema. Los instrumentos más representativos de esta vertiente son los programas - presupuesto de cada dependencia o entidad, - el presupuesto federal, las leyes de ingresos de la Federación y los acuerdos institucionales que celebran dependencias y entidades entre sí, pero además se rige por:

- los programas de trabajo administrativos - (Programas Operativos Secretariales) de las secretarías y entidades, y por
- las disposiciones jurídicas y administrativas, desde la LOAPF hasta los distintos reglamentos de las secretarías y entidades.

Coordinación. Abarca las acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la - Administración Pública Federal en las entidades federativas y que se convierten en el objeto de los Convenios Unicos de Desarrollo - celebrados por el Ejecutivo Federal y los Gobiernos Estatales.

La coordinación entre los distintos niveles de gobierno se fundamenta en el artículo 26 de la Constitución, en el entendido del pleno respeto a la soberanía de los Estados. No se empleará el término de coordinación entre el Gobierno Federal y el Departamento del - Distrito Federal, atendiendo a la naturaleza jurídica de este último."(1)

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática, Op. Cit., pp. 18-19.

Continuando con el esquema que propone el SNPD leemos:

**"Concertación:** Comprende las acciones del Plan Nacional y los programas de mediano alcance, cuyos alcances y condiciones se especifican en los programas anuales, que serán objeto de convenios o contratos con los particulares o los grupos sociales organizados interesados en la ejecución concertada de los objetivos y propósitos del propio Plan y los Programas."(1)

En rigor, la Ley de Planeación promueve y señala las acciones para la concertación con los particulares o los diferentes grupos sociales.

La figura de la concertación se aplica a través de acuerdos escritos, que la Ley de Planeación denomina contratos o convenios.

**"Inducción:** Incluye la ejecución de aquellos instrumentos y acciones económicas, sociales, normativas y administrativas que utiliza y desarrolla el Gobierno Federal para inducir determinadas conductas y comportamientos de los sectores social y privado, con objeto de que hagan compatibles sus acciones con lo propuesto en el Plan y los programas. Dentro de esta vertiente se incluyen entre otras a nivel global, las políticas de gasto público, financieras, fiscal, de empleo y monetarias. A nivel sectorial o institucional existe gran diversidad de instrumentos para la inducción."(2)

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 20.

(2) Ibid. p. 20.

El mismo SNPD explica más detalladamente este concepto:

"El concepto de inducción como parte del SNPD se explica ante todo, por la gran diversidad de instrumentos al alcance del Estado y por la necesidad de prever sus resultados sobre las actividades de los particulares."(1)

Y agrega para evitar posibles errores en su instrumentación:

"Es especialmente necesario hacer explícitos los objetivos de la inducción ya que el control de los instrumentos dependen de las diferentes secretarías, como es el caso de los mecanismos fiscales y crediticios, por un lado, y del fomento de las actividades productivas, por el otro."(2)

c) Control.

"Es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y a los programas. El control es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos, contenidos en el Plan, los programas y los presupuestos de la Administración Pública Federal."(3)

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op.

Cit. p. 20.

(2) Ibid. p. 20.

(3) Ibid. p. 21.

"Pueden distinguirse dos grandes tipos de control: el control normativo y administrativo y el control económico y social."(1)

El primero es el que está destinado a vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y organismos de la APF, de la normatividad que rige sus acciones y estrategias. Esta normatividad abarca múltiples aspectos: administrativos, contables, financieros, jurídicos, y también las normas en materia de planeación.

El control normativo y administrativo será ejercido por el Sistema de control y evaluación Gubernamental (SICEG) que maneja la Secretaría de la Contraloría de la Federación.

El segundo, el control económico y social, es el que está destinado a vigilar, por un lado, que exista congruencia entre el Plan y los programas que se generen en el Sistema y, por otro lado, que los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas y presupuestos por

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 21.

parte de las dependencias y entidades de la APF, efectivamente se dirijan hacia la realización de los objetivos y prioridades de la planeación nacional. Este control se lleva a cabo en la SPP.

Por último, señala el SNPD:

"El análisis de los elementos derivados de las distintas tareas de control, puede llegar a determinar las causas o factores principales de las desviaciones o incongruencias detectadas y apoyar la decisión de realizar los ajustes, correcciones o rectificaciones necesarias. Por último, es importante señalar que el Congreso de la Unión ejerce un control externo del sistema por medio de su facultad de aprobar tanto el Proyecto de Pre supuestos de Egresos y la Ley de ingresos, como la Cuenta Pública de la Hacienda Federal."(1)

d) Evaluación.

"Es el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del Plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del Sistema mismo. El lapso regular para llevar a cabo una evaluación será de un año, después de la aplicación de cada programa anual. A su vez, el Plan y los programas de mediano plazo podrán evaluarse en lapsos amplios, para decidir si se precisa ajustarlos o revisarlos."(2)

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 23.

(2) Ibidem p. 23.

Las actividades fundamentales de la evaluación comprenden: verificar el cumplimiento de objetivos del programa y medir su efecto en otros programas, retroalimentar el siguiente ciclo de instrumentación, a efecto de revisar los recursos asignados, las políticas aplicadas y la congruencia entre acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los previstos.

Es importante señalar lo que nos dice el SNPD sobre el valor que tiene la evaluación en el proceso general:

"La evaluación representa una herramienta indispensable de síntesis e integración para valorar el impacto de las acciones del Plan y sus programas, tomando en cuenta la información proporcionada por los mecanismos de control para cuantificar el grado de cumplimiento de los objetivos generales y específicos; el papel de las decisiones de política para alcanzar ciertos fines, así como la cantidad de recursos asignados."(1)

Sigue señalando el Sistema de Planeación:

"En relación al Sistema de Planeación en conjunto, la evaluación aporta elementos que valoran su funcionamiento, e indican el grado de integración de los niveles de planeación, la adecuación de acciones de corto plazo con lo formulado en el mediano plazo, y confrontando los resultados del Plan frente a los planteados originalmente por la Sociedad, en los distintos niveles del sistema."(2)

- 
- (1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 24.  
 (2) Ibidem. p. 24

Ahora bien, la acción de evaluación la realizan:

1. Las unidades de planeación en cada ámbito del Sistema, quienes están en contacto con los instrumentos y procesos de ejecución.
  2. Esta evaluación primera se controla desde el nivel superior, o sea desde las dependencias coordinadoras de sector administrativo.
  3. El segundo nivel de evaluación implica la revisión de lo realizado por cada entidad coordinadora, además de la evaluación del sector en su conjunto.
3. La Estructura Institucional.

a) Definición.

"La estructura Institucional del Sistema es integrada por las dependencias y entidades de la Administración Pública, por los organismos de coordinación entre la Federación y Estados y municipios, y por las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de planeación, vinculadas por medio de:"(1)

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. - Cit. p. 26.

- Las unidades de planeación de cada dependencia o entidad paraestatal, como responsables de las actividades de planeación.
- Los gabinetes especializados, como órganos asesores del sistema.
- Las comisiones intersecretariales que se establezcan como comisiones intersectoriales para coordinar y operar ciertas áreas o temas de la planeación.
- Los mecanismos de participación social en cada etapa del proceso de planeación; y
- Otras instancias de comunicación y diálogo que sean instituidas, en función de las necesidades del Sistema.

En la estructura del SNPD se coordinan tres niveles:

- Global,
- Sectorial,
- Institucional.

La estructura del SNPD tiene su fundamento en materia jurídica en la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la -

Administración Pública Federal.

b) El Nivel Global.

El SNPD lo define así:

"El nivel global comprende las dependencias que efectúan actividades referidas a los as pectos más generales de la economía y la so ciedad, incluyendo los regionales que no es tán circunscritos al ámbito de un sólo sector administrativo o entidad paraestatal. - Es importante recordar que la Ley de Planeación utiliza la palabra regional al conside rar dos o más entidades federativas."(1)

De acuerdo con la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Pro gramación y Presupuesto será el organismo gubernamental de integración y coordinación de las actividades de planea--- ción nacional.

Por otra parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito - Público desarrollará actividades de carácter global referi das a los aspectos financieros, fiscales y crediticios, - con el objeto de hacerlas compatibles con la planeación na cional del desarrollo.

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit., p. 27.

Finalmente, la Secretaría de la Contraloría General - de la Federación brindará elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y de los programas; además, planeará, coordinará y organizará el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental -- (SICEG) que abarcará, como ya se analizó anteriormente, -- los aspectos normativos de las actividades de control y -- evaluación en el proceso de planeación. "En este Sistema -- tienen participación en el ámbito de sus respectivas compe -- tencias de acuerdo con la legislación vigente, las Secreta -- rías de Hacienda y de Programación y Presupuesto,"(1) nos dice el SMPD.

c) Nivel Institucional.

"El nivel institucional está conformado por las entidades paraestatales de la Adminis -- tración Pública: organismos descentraliza -- dos, empresas de participación estatal, fon -- dos y diversos fideicomisos, que se ubican en el sector administrativo que corresponde a las actividades productivas o de servicios que lleven a cabo."(2)

Los organismos descentralizados son las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit., p. 28.

(2) Ibidem. p. 28.

caso por el Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio jurídico propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

La Ley de Planeación señala que estos organismos tendrán la responsabilidad de elaborar y llevar a cabo "Programas Institucionales" cuando lo determine expresamente el Jefe del Ejecutivo Federal. En capítulos anteriores se analizó qué criterios se deben seguir para considerar un Organismo Público Descentralizado.

d) El Nivel Sectorial.

"El nivel sectorial corresponde a la división actual de la Administración Pública Federal que atiende aspectos específicos de la economía y la sociedad. En cada dependencia, la responsabilidad de la planeación recae en su titular, quien para cumplirla se apoya en una unidad de planeación y una estructura administrativa y ejecutiva."(1)

El SNPD explica también qué son ambas estructuras:

"La primera tiene como atribuciones integrar los programas propuestos y otros instrumentos de política de mediano y corto plazo, -tomando en cuenta la propuesta de los grupos sociales interesados y de los gobiernos de los estados así como la relación que pueden tener con otros programas regionales o especiales.

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 29.

La segunda, en cambio, es el área encargada de aplicar la estrategia y las políticas e instrumentos derivados de ésta conforme a los lineamientos que señala la ley de planeación, en términos de cada unidad de planeación."(1)

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 29.

### C. LOS INSTRUMENTOS DEL SNPD.

El Sistema de Planeación ordena los instrumentos que se aplicarán para la instrumentación, etapa posterior a la formulación, dentro del proceso de planeación que contempla el propio Sistema. Estos instrumentos tienen su expresión en: planes, programas, leyes, informes de control o evaluación, etc. que contienen objetivos, metas, estrategias y políticas que se habían señalado en la etapa anterior.

Estos instrumentos se clasifican en:

- Normativos, de mediano plazo.  
Plan Nacional de Desarrollo  
Programas de mediano plazo
  - sectoriales
  - estratégicos
    - regionales
    - especiales
  - institucionales.
  
- Operativos, de corto plazo  
Programas anuales
  - programas operativos anual macro

- programa operativo anual preliminar.
  - programa anual definitivo
  - Ley de Ingresos
  - presupuesto de egresos
  - convenios únicos de desarrollo
  - contratos y convenios de concertación
  - instrumentos administrativos.
- 
- De control
    - Informes trimestrales de la situación económica y social
    - Informes de los gabinetes especializados
    - Informes de la Comisión Gasto-financiamiento
    - Informes de las Auditorías Gubernamentales
- 
- De evaluación
    - Informes de gobierno
    - Informes de ejecución del PND
    - Cuenta pública
    - Informes de los foros de consulta popular
    - Informes sectoriales e institucionales
    - Informes sobre áreas y necesidades específicas
    - Informe anual de evaluación de la gestión gubernamental.

## 1. Plan Nacional de Desarrollo.

El SNPD lo define así:

"Características generales:  
Nivel en que se elabora: global.  
Cobertura especial: nacional  
Cobertura temporal: mediano plazo.

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

El PND es el instrumento de mayor agregación y cobertura de todo el sistema y considera, con una perspectiva nacional, a todos los sectores y regiones del país. Orienta las acciones de los niveles de planeación sectorial e institucional, así como en un amplio nivel, la planeación que realizan los estados y municipios."(1)

En efecto, el Plan Nacional define los criterios generales, los propósitos y las estrategias mayoritarias, expresadas básicamente en términos cualitativos. El propio SNPD nos sigue comentando lo siguiente:

"Por tratarse del primer instrumento, el Plan es elaborado, aprobado y publicado dentro de los primeros seis meses, a partir de

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 46.

la fecha de inicio de cada administración. Indica además, los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que habrán de elaborarse para la atención de áreas o aspectos específicos y de interés general en la economía o la sociedad, que a su vez lo desagregan en sus ámbitos respectivos.

Por lo anterior el PND contiene, de acuerdo a la ley:

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

Sus contenidos son básicamente cualitativos, dejando para los instrumentos de corto plazo y los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales, - los aspectos más específicos y la definición de metas cuantitativas.

El PND es sometido para su aprobación, - por la Secretaría de Programación y Presupuesto al Presidente de la República, y - una vez aprobado mediante decreto, se publica en el Diario Oficial de la Federación."(1)

El Plan comprende un marco general en el que se incluyen todos los demás documentos de la planeación.

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 46.

El Plan Nacional de Desarrollo es un documento guía, con una base social amplia, que posibilitará el logro de los objetivos propuestos. Por ello, la participación social se da a lo largo de las etapas de planeación que son: elaboración del Plan y los programas; ejecución de acciones y actualización de los documentos.

Con base en los principios políticos y el diagnóstico, se establece el propósito fundamental del Plan:

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; de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y del continuo perfeccionamiento del régimen democrático.

Dentro de este propósito fundamental se derivan, relacionados entre sí cuatro objetivos que el propio gobierno pretende alcanzar.

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

En lo referente a la estrategia, el Plan enfrentará la crisis e iniciará los cambios que demanda la sociedad; pretende también distribuir más equitativamente entre personas y regiones los frutos del desarrollo y ampliar la participación de la sociedad en los procesos económicos y políticos.

Por ello, la estrategia se propone recobrar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes que permitan lograr una mayor generación de empleo permanente; inflación decreciente; aprovechar racionalmente el medio ambiente y los recursos naturales; fortalecer el mercado interno y el aparato productivo que, con mayor capacidad, dará respuesta a las necesidades sociales básicas y será más apto para modular, en lo interno, los impactos del contexto internacional.

La instrumentación del Plan Nacional se estableció sobre la base de programas de mediano y corto plazo. Los --

primeros serán sectoriales, institucionales, regionales y especiales que desagregarán los contenidos generales del Plan para atender, respectivamente, los aspectos de la economía y la sociedad de acuerdo a la estructura de la Administración Pública, las regiones estratégicas y las prioridades del desarrollo integral del país. Los programas de corto plazo indicarán las acciones y medidas que regirán durante el año correspondiente, incluyendo los aspectos de política económica y social.

Las actividades que se efectuaron en la etapa de instrumentación son, en términos generales: la determinación de políticas e instrumentos para cada acción planeada; la definición de los lineamientos de programación y la verificación de la congruencia entre instrumentos y políticas de un programa con otro.

De lo anterior resulta la integración de programas operativos: global, sectorial, institucional, regional y especial. Estos establecen el marco para relacionar los objetivos, las estrategias y las políticas del Plan con los programas y proyectos. Los programas orientan metodológicamente la definición de los programas-presupuesto anuales y apoyan la identificación de relaciones entre programas por medio de las cuatro vertientes: la obligatoria, para el ámbito del sector público federal; la de coordinación, la

que permite vincular la planeación global con la que realicen los gobiernos de los Estados y por medio de éstos con los municipios, a fin de que los últimos participen en la planeación del desarrollo nacional; la vertiente de inducción, cuyo objetivo es orientar las acciones de los particulares, mediante el manejo de los instrumentos de política; y la concertación, que permitirá a los sectores público, social y privado, convenir acciones conjuntas de acuerdo a los lineamientos previstos en el Plan.

En el marco de las vertientes señaladas, la instrumentación se realizó a través de orientaciones estratégicas - que tradujeron a términos operativos las grandes estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. Estas orientaciones son de gran importancia para verificar la congruencia entre el programa operativo global y los programas de mediano plazo, puesto que establecen el vínculo entre las líneas generales del PND y la especificación de los programas-presupuesto.

Por otro lado, la estrategia económica y social que se propone el PND se centra en torno a dos líneas fundamentales de acción, estrechamente relacionadas entre sí: una de orientación económica y otra de cambio estructural.

En lo que respecta a la reordenación económica, sus -

propósitos se fundamentan en: abatir la inflación y la -- inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico; recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

El cambio estructural se centra en seis orientaciones precisas que guiarán las acciones en los ámbitos global, - sectorial y regional. Así, se hará énfasis en los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento; se emprenderán acciones para reorientar y modernizar el aparato productivo y el distributivo; se impulsará la descentralización en el territorio de las actividades productivas y el bienestar social; se adecuarán las modalidades de financiamiento a las prioridades de desarrollo; se hará lo necesario para preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional y se fortalecerá la rectoría del estado, impulsando al mismo tiempo al sector social y estimulando al sector privado.

La estrategia de cambio estructural busca en forma - muy sintética, modernizar y reorientar el aparato productivo y distributivo para satisfacer mejor las necesidades de las mayorías, fortalecer la vinculación con la economía - mundial y generar empleos que requiere la población en condiciones de financiamiento sano y estabilidad social.

Respecto a la estrategia que se llevará en materia de política económica ésta se encaminará a la reordenación de la inversión pública en torno a las prioridades de empleo, bienestar social e infraestructura e irá marcando la orientación del desarrollo. La recuperación de los sectores ligados al comercio exterior, aunada a las políticas de reestructuración e integración del aparato productivo, implicará en algunas ramas la posibilidad de incrementar la capacidad instalada; así la inversión de los sectores social y privado volverá gradualmente a tasas positivas de crecimiento y podrá alcanzar en el período 1985-1988 tasas reales - entre el 8 y 10 por ciento, con comportamientos similares para la inversión pública y privada. Las exportaciones no petroleras serán el componente de la demanda con mayor dinamismo y estabilidad en ese período.

De acuerdo con lo anterior, en 1983 el producto decrecerá entre 0 y 4 puntos, observando un comportamiento desigual, unos sectores creciendo a tasas positivas -principalmente los vinculados con el comercio exterior- y otros decreciendo. Posteriormente observarían una ligera recuperación de la actividad económica de entre cero y 2.5 por ciento en 1984, y un crecimiento entre 5 y 6 por ciento durante el período 1985-1988.

Dentro de la política social el Plan Nacional de Desarrollo se propone luchar contra la desigualdad, ya que - aquélla será realista, decidida y permanente. Por ello, - hay que reconocer que mientras subsista la crisis, no se - podrá avanzar cuantitativamente en el proceso de justicia social en el corto plazo, pues no existen las bases mate- - riales que permitan lograr la mejoría de los niveles de vi- da de la población; se ha dislocado el crecimiento de la - economía y en consecuencia, la capacidad de generar empleos productivos que constituyen la base para mejorar los ingre- sos y niveles de vida de la población en forma permanente. Lo que el Estado se propone hacer en forma prioritaria, es restablecer las bases que permitan fortalecer y avanzar en este propósito y mitigar y compensar los efectos sociales negativos de la crisis.

En el marco de la política social, se dará atención a los siguientes objetivos:

- Elevar la generación de empleos, así como proteger y mejorar gradualmente el poder adquisitivo del salario;
- Cambiar la marginación y la pobreza, avanzando en particular con la satisfacción directa de las necesida- - des básicas de la población.

La Política Sectorial se concibe bajo la meta de lo--

grar un crecimiento más equilibrado, más justo y orientado a la satisfacción de las necesidades sociales. En consecuencia se requiere que la formulación de políticas sectoriales simultáneamente hagan frente a los problemas más urgentes de inflación, desequilibrio externo y desempleo, - así como a los problemas fundamentales de ineficiencia y - baja productividad, insuficiencia de ahorro interno, escasez de divisas y desigualdad social entre personas y regiones.

En suma se pretende hacer más viables y permanentes - las soluciones que se proponen, al enfatizar el trasfondo estructural de dicho problema y su pertenencia a un entorno político, económico y social determinado.

En el renglón referido a la política regional, se prevé propiciar la descentralización de la vida nacional que ha surgido como un reclamo vigoroso del pueblo mexicano a lo largo del territorio nacional.

Las políticas de descentralización y desarrollo regional se materializan en las siguientes acciones fundamentales: el desarrollo estatal integral, el fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional. Además, se establecen los lineamientos básicos para la elaboración de los programas de regio-

nes estratégicas como son: frontera norte, Mar de Cortés, Sureste y Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

La política de desarrollo regional tiene como propósito, tanto en lo económico como en lo social, dar plena vigencia al federalismo, impulsando el desarrollo de las regiones en forma equilibrada. Se aspira a la obtención de un desarrollo estatal integral que incluya a la totalidad de las entidades federativas.

Por último, la participación de la sociedad, trascendente durante la formulación del Plan, es fundamental para hacerlo realidad. El gobierno debe coordinar adecuadamente sus decisiones y realizarlas con oportunidad y eficiencia; sin embargo es necesario que sus acciones se sumen a las de los diferentes sectores sociales, en un esfuerzo solidario que conduzca a vencer las crisis y establecer sobre bases firmes y diferentes, el desarrollo económico y social del país.

## 2.- Instrumentos Normativos (mediano plazo) los Programas en la Instrumentación del PND.

El Plan Nacional de Desarrollo, es el actual punto de partida para todos los demás productos del Sistema. En -- otras palabras, del Plan descienden gradualmente los plan-

teamientos y estrategias desde las más generales, para poder encauzarlas en propuestas cada vez más concretas. Este proceso de especificación consiste en dos formas. La primera es detallar en mayor grado lo que en el propio PND se dice acerca de los temas económicos, sociales y regionales que se consideran estratégicos, en un contexto territorial y temporal más específicos; lo cual se lleva a cabo en los Programas de Mediano Plazo (PMPs) que están referidos a cada uno de dichos temas, en un marco de planeación nacional, y con una vigencia igual a la del PND. La otra forma como se especifica el Plan es a través de la determinación de las responsabilidades para instrumentarlo entre las diversas dependencias y entidades de la APF para cada año de su vigencia. Esto se expresa a través de los Programas Operativos Anuales (POAs). La integración de estos programas - constituyen la expresión de corto plazo del PND.

Más adelante detallaremos cada uno de los programas - que instrumentan al PND. Por el momento, revisaremos la estructura organizativa de cada uno de los PMPs.

#### Contenido de los Programas de Mediano Plazo.

Para cada uno de los aspectos económicos y sociales - estratégicos, el PND contiene un diagnóstico, un conjunto de propósitos, una serie de lineamientos estratégicos y líneas generales de acción, consistentes con el diagnóstico

y estrategia generales del Plan.

Los primeros tres capítulos de los PMPs (Diagnóstico, Objetivos y Estrategia) coinciden, excepto por el nivel de detalle y profundidad, con los planteamientos del PND en - sus capítulos de Política Social y Política Sectorial. Esta intersección que hay entre el PND y los PMPs constituye un primer elemento que garantiza la consistencia entre los planteamientos generales de aquél y las propuestas más concretas de éstos.

El primer aporte sustancial de los PMPs al SNPD está dado por el capítulo de metas, pues constituye una primera cuantificación de propósitos ya contemplados en el Plan, - pero que para mantener su flexibilidad habfa sido a propósito dejada de lado. En este punto comienza a verse que el PND forma parte de un sistema, en que la fuerza y validez de sus componentes se logra por la complementariedad que - hay entre ellos.

En este mismo capítulo se sientan las bases para una primera prueba de congruencia entre los diferentes PMPs, - para que las metas expresadas en cada uno de ellos sean - consistentes con las metas globales. Además, aquí se hacen explícitos los supuestos que, en cuanto a requerimientos - de recursos, están involucrados en dichas metas.

El resto del contenido de los programas especiales de mediano plazo está constituido por un conjunto de cinco capítulos. Cuatro de ellos se asocian a cada una de las vertientes que se mencionaron, y el quinto especifica los -- principales proyectos de inversión que servirán de manera especial a los propósitos y metas de cada PMP durante su - período de vigencia; estos son los denominados proyectos - estratégicos.

El primer capítulo describe las acciones de gasto público que se emprenderán para instrumentar la estrategia del programa en cuestión. Aquí se incluyen todas las actividades de las diferentes dependencias y entidades de la - APF que persiguen objetivos claramente relacionados con - los propósitos, las metas y la estrategia del PMP. Esto - subraya de manera muy especial el carácter multisectorial de los PMPs, pues en este apartado quedan plasmados los - programas de la apertura programática de las diversas de- dependencias y entidades que, desde sus respectivos ámbitos de competencia, contribuyen a un fin o fines determinados, establecidos en el PMP.

En los siguientes dos capítulos de los PMPs se especi- fican los criterios y áreas de concertación y coordinación con los sectores social y privado, y con los gobiernos de

los estados, respectivamente. Los referidos a estos últimos sirven de contexto al Convenio Unico de Desarrollo que la Federación realiza con las entidades federativas, y a los programas que de él se derivan. Sirven también como referencia a los Comités de Planeación de los Estados para establecer un mínimo de congruencia entre los planteamientos de la Federación y los requerimientos de dichas entidades, o entre los planes de éstas y el Plan y programas del SNPD.

El siguiente capítulo contiene el manejo de los instrumentos de política sectorial y las orientaciones a que ésta obedece. Aquí se explicitan los propósitos que se persiguen a través de las diversas políticas económicas o sociales (por ejemplo, política arancelaria, precios de garantía, planificación familiar).

Por último, se encuentra el capítulo de proyectos estratégicos. Aquí se concentra de manera muy esquemática la información básica de dichos proyectos.

### 3. Programas de Mediano Plazo.

Características generales:

Nivel en que se elaboran: sectorial

Cobertura especial: nacional o regional

Cobertura temporal: mediano plazo.

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

Este tipo de programas se clasifican en:

- sectoriales
- estratégicos
  - regionales
  - especiales
- institucionales.

responden a la orientación por prioridades que se está imprimiendo a la planeación democrática.(1)

Esta nueva ordenación marca la diferencia más señalada para conceptos anteriores de planeación. En efecto, los programas responden a las prioridades que se señalan en el Plan y concretizarán los lineamientos que en éste se señalan. Es decir, expresarán, desagregando, las estrategias -

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 47.

para cada una de las áreas de interés señaladas en el Plan. Esta diferencia, es especialmente significativa si bien inclusive aún durante el sexenio pasado el Plan Global de Desarrollo nació después de haberse aprobado los programas - específicos. El concepto de planeación responde más ordenadamente a los lineamientos de mediano plazo, a los que supedita los de corto plazo.

A continuación, señalaremos la tipología de cada programa:

a) Programas Sectoriales.

Los programas sectoriales comprenden los aspectos relativos a un sector de la economía o la sociedad, que es atendido por una dependencia. Estos programas estarán sujetos a las previsiones; contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo; especificarán los objetivos, prioridades, políticas e instrumentos; definirán las estimaciones de recursos por aplicar así como los responsables de ejecución.(1)

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 47.

"Los programas sectoriales rigen el desempeño de las actividades del sector administrativo relacionado con la materia de los mismos. Se integran bajo la responsabilidad de la dependencia coordinadora del sector, atendiendo las normas y lineamientos que emite para su integración la Secretaría de Programación y Presupuesto, e incorporando las propuestas de las entidades sectorizadas, las previsiones del PND, las recomendaciones de los estados y municipios y las aportaciones de los grupos sociales interesados, a través de los Foros de Consulta Popular."(1)

Estos son los programas sectoriales que el PND señala:

Los Programas de Mediano Plazo en el Decreto que aprueba el PND

En el Decreto Aprobatorio del Plan Nacional de Desarrollo, se señala que se elaborarán los siguientes programas de mediano plazo para las dependencias o entidades que se indican:

PROGRAMA	ENTIDAD RESPONSABLE
Educación, Deporte, Cultura y Recreación	Secretaría de Educación Pública
Salud	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
Productividad y Capacitación	Secretaría de Trabajo y Previsión Social

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 47.

PROGRAMA	ENTIDAD RESPONSABLE
Empresa Pública	Secretaría de la Contraloría General de la Federación
Desarrollo Rural Integral	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
Pesca y Recursos del Mar	Secretaría de Pesca
Bosques y Selvas	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
Desarrollo Industrial y Comercio Exterior	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
Energéticos	Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
Minería	Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
Sistema Integral de Transporte y Comunicaciones	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Modernización Comercial y Abasto Popular	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
Turismo	Secretaría de Turismo
Justicia	Procuraduría General de la República
Ciudad de México	Departamento del Distrito Federal
Comunicación Social	Secretaría de Gobernación
Ecología	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

Nótese que efectivamente, cada sector se ubica bajo la responsabilidad de una Secretaría de Estado o de un Departamento del Gobierno Federal. Estos programas deben detallar con expresiones más cuantitativas los objetivos y metas de cada sector.

b) Programas Estratégicos

"Estos programas se dividen en dos tipos:

\* Programas Regionales.

Los programas regionales atienden a una región o regiones que se consideran estratégicos para el desarrollo nacional. Por su cobertura territorial implican la participación de las entidades federativas a que correspondan las regiones."(1)

PROGRAMA	ENTIDAD RESPONSABLE
Alimentación	Secretaría de Programación y Presupuesto.
Mar de Cortés	Secretaría de Programación y Presupuesto.
Frontera Norte	Secretaría de Programación y Presupuesto.
Sureste	Secretaría de Programación y Presupuesto.
Zona Metropolitana de la Ciudad de México	Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los temas a que se refieren los PMPs señalados son - considerados como estratégicos en el Plan Nacional de Desarrollo.

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 48.

Como se notará, estos programas necesitan el concurso y participación no sólo de Entidades Federativas distintas, sino inclusive de diversas dependencias del Ejecutivo Federal. Por ello, y para evitar la duplicidad de responsabilidades, la Secretaría de Programación y Presupuesto es la encargada de la integración de este tipo de programas.

**\* Programas Especiales**

"Los programas especiales se hallan referidos a las prioridades del desarrollo integral del país, y que en el Plan Nacional se sintetizan, en su elaboración intervienen dos o más dependencias coordinadoras de sector. Una de ellas es designada por el Presidente de la República para fungir como responsable general del programa."(1)

Un ejemplo de este tipo de programas es el de Alimentación, cuya coordinación es llevada a cabo por la SPP.

**c) Programas Institucionales.**

"Características generales:  
 Nivel en que se elaboran: institucional  
 Cobertura espacial: nacional o regional  
 Cobertura temporal: mediano plazo  
 Función: Definir la manera en que se --  
 aplicarán y operarán los instrumentos --  
 de la política con que cuentan las ent--  
 dades paraestatales, para coadyuvar al"

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 48

cumplimiento de los objetivos, prioridades estrategias y política del PND y de los programas que lo desagregan y detallan.

La cobertura de este tipo de programas, nacional o regional, depende de la naturaleza de las funciones que realizan las entidades del sector paraestatal y de las características del propio programa."(1)

La diferencia básica para señalar un programa Institucional, es que precisamente estos deben ser llevados a cabo por organismos del Sector Paraestatal, tales como PEMEX, la CFE, etc. y que deben, como se menciona anteriormente, coadyuvar para el cumplimiento de los objetivos nacionales. Para cada renglón económico, —sector— existe una dependencia del sector central coordinadora del mismo, que será la encargada de vigilar que las entidades coordinadas cumplan y apliquen los lineamientos de planeación para el correcto ejercicio de los mismos, es decir, su instrumentación. Para llevar a cabo la instrumentación, cada organismo elaborará un programa operativo anual institucional, donde se detallarán con toda precisión objetivos, metas y acciones para el cumplimiento de sus obligaciones y que alimentarán el marco orientador de los presupuestos anuales.

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. P. 48.

les. Con esta acción, se intenta además, descentralizar el proceso de planeación para hacerlo más eficiente y vincularlo a todos los niveles.

#### 4.- Instrumentos operativos, de corto plazo.

##### a) Programas Anuales

"Características generales:

Nivel en que se elaboran: global, sectorial e institucional.

Cobertura espacial: nacional o regional

Cobertura temporal: corto plazo (un año).

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

Los programas anuales incluyen las acciones correspondientes a las vertientes de instrumentación: obligatoria, con la incorporación del presupuesto de egresos; coordinada, dentro del marco del CUD; inducida, a través del paquete de política e instrumentos de fomento y apoyo; y concertada mediante convenios y contratos específicos con los particulares.

Existen tres tipos de Programas Anuales: el Programa Operativo Anual Macro, los Programas Operativos Anuales Preliminares y los Programas Operativos Anuales Definitivos."<sup>(1)</sup>

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 50.

\* Programa Operativo Anual Macro:

Este programa constituye el marco general para la posterior integración de cada uno de los programas operativos anuales (preliminares); establece la fundamentación básica del Presupuesto de Egresos de la Federación, a nivel global y que a nivel sectorial es dado por los programas operativos anuales preliminares.

Este programa corresponde al documento que se denomina "Criterios generales de política Económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación", y la Secretaría de Programación y Presupuesto es la entidad responsable de integrar este tipo de programas.

\* Programas Operativos Anuales Preliminares

"Estos programas especifican y detallan las acciones que en el año correspondiente, se llevarán a cabo para cumplir con los objetivos, metas y políticas establecidas en cada programa de mediano plazo. De hecho constituyen las anualizaciones de éstos, puesto que los instrumentan, y por lo tanto, mantienen su carácter multisectorial.

Se elabora así, un Programa operativo Anual preliminar por cada programa de mediano plazo."(1)

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op, Cit. p. 51

La elaboración de este tipo de programas se verifica en el seno de los denominados "Comités Técnicos para la instrumentación del Plan" (COTEIP), en los que participan además de la dependencia responsable del programa de media no plazo, las demás dependencias que jurídicamente estén involucradas con el programa. Estos programas son además el vínculo en el sector sectorial del Plan Nacional con el Presupuesto de Egresos de la Federación por derivarse y plantearse en los mismos los lineamientos programático-pre supuestarios para cada sector administrativo.

\* Programas Operativos Anuales Definitivos.

Estos son los programas definitivos que en materia presupuestal elaboran cada una de las entidades y dependencias en función de sus objetivos y programas de trabajo.

b) Ley de Ingresos

"La Ley de Ingresos de la Federación contiene especificaciones para la orientación de las políticas de ingresos, estímulos fiscales, precios y tarifas del sector público, financiera, monetaria, crediticia y deuda pública, así como la definición de los instrumentos de cada una de ellas para su aplicación. La Ley tiene vigencia de un año."(1)

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 53.

Dentro de la jerarquía que se ha dado a los instrumentos de planeación, la Ley de Ingresos ocupa un papel preponderante, en virtud de que establece la política de financiamiento que tiene como propósito asegurar una coherencia entre los recursos financieros disponibles y las necesidades de financiamiento de los proyectos que se establecen en el Plan Nacional, además de guardar congruencia con el Presupuesto de Egresos y con el Programa Anual Global.

c) Presupuesto de Egresos.

El Presupuesto de Egresos cumple con el propósito de expresar en términos financieros los programas nacidos en la vertiente obligatoria, especificando metas y responsables de ejecución. Incluir este documento dentro del proceso general de Planeación nacional, implica dar congruencia entre éste y los contenidos generales del Plan Nacional y sus programas.

El SNPD nos señala que los presupuestos son elaborados anualmente de acuerdo a los lineamientos siguientes:

- "- las políticas de gasto público que fija el Ejecutivo Federal;
- las políticas y directrices del programa anual global del sector público federal;
- las evaluaciones de las realizaciones físicas y actividades financieras del ejercicio anterior;

- el programa financiero general que elabora la SHCP;
- la interrelación con los diversos instrumentos de política económica y social establecidos por el Ejecutivo Federal;
- los acuerdos de concertación con los sectores social y privado, y los convenios de coordinación con los gobiernos estatales, y
- las políticas y directrices establecidas en los Programas operativos anuales preliminares."(1)

Asimismo, la Secretaría de Programación y Presupuesto, en una de las atribuciones que le confiere la Ley de Organización de la Administración Pública Federal, debe integrar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, tomando como conceptos centrales:

- "i) La descripción detallada de los programas en que se basa el proyecto, con objetivos, metas, unidades, responsables de ejecución y la evaluación estimada por programa;
- ii) La explicación de los principales programas, en especial de aquellos que comprenden dos o más ejercicios fiscales;
- iii) La estimación de ingresos y propuesta de gasto del ejercicio fiscal que se propone, incluyendo consideraciones sobre los empleos que se generan."(2)

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 53

(2) Ibid. p. 54.

d) Convenios Unicos de Desarrollo.

"El Convenio Unico de Desarrollo (CUD) constituye un instrumento operativo para la realización de las acciones conjuntas de la Federación y los Estados; su propósito básico es impulsar y propiciar el desarrollo integral del país, a través de programas que promuevan la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal."(1)

En los CUD se especifican compromisos de carácter específico para que cada uno de los Gobiernos Estatales a través de sus Ejecutivos puedan promover la creación en cada Entidad Federativa de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática. (\*)

El SNPD intenta asimismo, señalar los conceptos para una estrategia de descentralización de la planeación, precisamente dentro de los CUD. Estos son:

- "- una mayor cobertura de acciones y programas a descentralizar, dentro del esquema de Programas Estatales de Inversión.
- los compromisos específicos para que el gobierno Federal transfiera a cada entidad, y con la supervisión de ésta a los

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 55.

(\*) Existen algunos estudios sobre la naturaleza jurídica de los CUD. Consultar a RUIZ MASSIEU, José Francisco. Naturaleza jurídica del convenio único de desarrollo. México, Porrúa. p.p. 141-156.

- municipios, servicios de educación, salud pública y agua potable, entre otros; y
- una estrategia de fortalecimiento municipal, mediante la cual los Gobiernos Federal y Estatales se comprometen a coordinar sus acciones con las autoridades municipales."(1)

e) Contratos y Convenios de Concertación.

"Para dar atención a las áreas de concertación contenidas en los programas estratégicos de las dependencias y entidades designarán la unidad administrativa responsable de su operación, fijando las bases y procedimientos a través de los cuales se negociará la formalización de los contratos o convenios de concertación."(2)

La Secretaría de Programación y Presupuesto tiene la obligación de establecer y estipular los criterios generales conforme a las cuales las Entidades Federativas y las Dependencias de la APF concertarán acciones o establecerán contratos. No olvidar que esta vertiente señala que la concertación se establece para con los particulares o los grupos sociales. De esta forma, la unidad administrativa previamente designada, promoverá el programa correspondiente para que los particulares o los grupos sociales interesados conozcan los incentivos o apoyos que ofrece el gobierno

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 55.

(2) Ibid. p. 56.

a quienes formalicen los mencionados contratos o convenios. Estos mismos serán revisados anualmente y contendrán cláusulas relativas a consecuencias en caso de incumplimiento para ambas partes. De igual manera se señalarán fechas periódicas para presentar reportes de avance.

f) Instrumentos Administrativos.

"Existe una gran diversidad de instrumentos que pueden incluirse en esta clasificación, y que comprenden desde aspectos administrativos, de procedimientos operativos, de lineamientos técnicos hasta de carácter jurídico."(1)

Estos instrumentos, son de hecho, todos los demás que no se han especificado con más claridad.

5. Instrumentos de Control.

En esta etapa se debe observar el seguimiento en la ejecución del Plan Nacional y de cada uno de los programas estratégicos. Esta evaluación, señala el SPND, se llevará a cabo a través de evaluaciones parciales sobre un corte de situación que se realizará ya sea mensual, trimestral o

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 56.

semestralmente para aportar los elementos de juicio para la última etapa o evaluación general del sistema. Además, esta instrumentación del control en períodos específicos de tiempo permite tomar las medidas correctivas pertinentes si se detectan desviaciones respecto a lo planeado.

Estos son los instrumentos más representativos de control, tanto de características normativo-administrativo como económico-social.

- a) Informe trimestral de la situación económica y de las finanzas públicas.
  - b) Informe mensual de los gabinetes especializados.
  - c) Informe mensual de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento.
  - d) Informes de las Auditorías Gubernamentales.
- a) Informe trimestral de la situación económica y de las finanzas públicas.

El propósito general de este informe es presentar los resultados del seguimiento y análisis que de manera permanente se lleva a cabo sobre la economía nacional y del estado general que guardan las finanzas públicas "de manera tal que aporte información oportuna a la representación popular, sobre los problemas, avances y perspectivas de las

acciones del gobierno."(1) Este documento se elabora conjuntamente por las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público para el Congreso de la Unión.

b) Informe mensual de los Gabinetes Especializados.

Estos informes son documentos elaborados por los distintos Gabinetes Especializados, a saber:

- Gabinete Económico,
- Gabinete de Comercio Exterior,
- Gabinete de Salud,
- Gabinete de Asuntos Agropecuarios.

La integración corresponde a la Dirección General del Secretariado Técnico de los mismos, y son dirigidos al titular del Ejecutivo Federal a efecto de mantenerlo al tanto sobre los aspectos generales del desarrollo nacional sobre los que versan cada uno.

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 57.

acciones del gobierno."(1) Este documento se elabora conjuntamente por las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público para el Congreso de la Unión.

b) Informe mensual de los Gabinetes Especializados.

Estos informes son documentos elaborados por los distintos Gabinetes Especializados, a saber:

- Gabinete Económico,
- Gabinete de Comercio Exterior,
- Gabinete de Salud,
- Gabinete de Asuntos Agropecuarios.

La integración corresponde a la Dirección General del Secretariado Técnico de los mismos, y son dirigidos al titular del Ejecutivo Federal a efecto de mantenerlo al tanto sobre los aspectos generales del desarrollo nacional sobre los que versan cada uno.

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 57.

c) Informe mensual de la Comisión de Gasto-Financiamiento.

El propósito general de este informe es presentar al Ejecutivo Federal el estado que guardan las Finanzas Públicas, en particular el Gasto Público y de los mecanismos de financiamiento del mismo. Se elabora por las Secretarías - de Programación y Presupuesto, Contraloría y Hacienda y -- Crédito Público.

d) Informe de las Auditorías Gubernamentales.

En este informe se expresan los resultados de las Auditorías realizadas en las dependencias y entidades de la APF. Se elabora por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y se envía anualmente al ejecutivo - Federal.

6. Instrumentos de Evaluación.

Como su nombre lo indica, estos instrumentos nos servirán para expresar una evaluación del proceso general de ejecución de acuerdo a los lineamientos de acción señalados en la formulación. El SNPD señala siete instrumentos - principales de evaluación.

## a) Informes de Gobierno.

"De conformidad con lo establecido por la Constitución, en la apertura de sesiones del Congreso de la Unión, el Presidente de la República presenta un informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país. En este informe el Presidente hace mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo."(1)

En efecto, el informe de Gobierno no debe ser un mero relato del estado general que guarda la APF ya que los apartados programáticos incluyen una evaluación de los programas sustantivos, elemento que nos permitirá reiniciar con el proceso de planeación. (\*)

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 56.

(\*) En efecto, podemos observar que el Informe contiene un documento complementario que amplía el análisis, las acciones y los resultados. Adicionalmente, el Informe comprende trece anexos sectoriales, con cuatro apartados cada uno: el apartado programático que cubre el período enero-diciembre del año anterior al Informe; el apartado programático para el período enero-agosto del año del Informe; un apartado estadístico-histórico de las variables más relevantes del sector; y el apartado que desglosa las inversiones y el detalle de las obras en proceso y terminadas, correspondientes, al sector. Los trece anexos comprenden los siguientes sectores: Política Económica; Comercio y Fomento Industrial; Abropecuario y Forestal; Pesca; Turismo; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Laboral; Política Exterior; Gobierno; Salud y Seguridad Social; Educación; Comunicaciones y Transportes; y Desarrollo Urbano y Ecología.  
SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 58.

## b) Informe de Ejecución del PND

"De acuerdo a la Ley de Planeación el Ejecutivo deberá remitir en el mes de marzo - de cada año un informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Media no plazo."(1)

La integración de este documento es responsabilidad - de la Secretaría de Programación y Presupuesto que debe ba sarlo en la información procedente de los COTEIP y entre-- garse al Congreso de la Unión para que éste disponga de in formación sobre el grado de avance en el cumplimiento de - los objetivos del Plan Nacional.

"Este informe evalúa el grado de cumplmien- to de los objetivos del Plan, los resulta- dos alcanzados en cada una de las líneas - que componen la estrategia, así como las - acciones realizadas en cada una de las po- líticas, para instrumentar la estrategia. Para los Programas se realiza una evalua-- ción similar, subrayando su vinculación - con los objetivos del PND."(2)

## c) La Cuenta Pública

"La Cuenta Pública muestra los resultados de la gestión financiera del Gobierno Federa- ral, con referencia a los ingresos públi- cos y la forma en que se ejerció el presu- puesto. Es un informe de gran utilidad para analizar y evaluar la marcha del país y el desempeño del Gobierno."(3)

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 59.  
 (2) Ibid. p. 59.  
 (3) Ibid. p. 60.

En efecto, la Cuenta Pública, como se menciona, es un instrumento muy útil que apoya las etapas de control y evaluación, que en seguida retroalimentará las etapas de formulación e instrumentación.

d) Informes de los foros de consulta popular.

"Los trabajos de análisis efectuados en los foros de consulta popular se verterán en un informe relativo a las principales propuestas de los grupos sociales sobre los temas de interés general. Si bien, los documentos síntesis de los foros fueron sistematizados y jerarquizados durante la integración del Plan Nacional, ahora, en las futuras actividades de los foros, los informes serán básicamente de evaluación sobre los resultados de la ejecución del Plan y los programas; - esto permitirá que se canalicen las nuevas propuestas hacia la elaboración de los programas anuales."(1)

e) Informes sectoriales e institucionales.

- Informes Sectoriales:

"Una vez cerrado el ejercicio anual, cada coordinador de sector deberá integrar un informe evaluatorio sobre el desarrollo de los programas que tiene a su cargo."(2)

Este tipo de informes contendrán una relación de las

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 61.

(2) Ibid. p. 62.

acciones que se llevaron a la práctica para ejecutar los programas así como la respectiva evaluación de los resultados que se obtuvieron con dichas acciones.

"Estos informes enfatizarán particularmente la forma en que han contribuido las acciones del sector y sus entidades coordinadas al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas de mediano plazo y en el Plan Nacional de Desarrollo."(1)

- Informes Institucionales.

Con características similares, todas las Instituciones de la Administración Pública deberán entregar Informes Evaluatorios del desarrollo de los programas que tienen a su cargo. Estos Informes deberán ser entregados a la Coordinación Sectorial respectiva.

f) Informe sobre áreas y necesidades específicas.

"El propósito de estos documentos es imprimir flexibilidad a la etapa de evaluación, ajustándola a las circunstancias de la coyuntura social."(2)

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 62.

(2) Ibid. p. 64.

En efecto, el SNPD preve la realización de evaluaciones específicas en áreas determinadas con el fin de detectar desviaciones y desajustes con respecto al planteamiento de ejecución del Plan y los programas. Estos informes - pueden tener alcance nacional o regional, según sea la necesidad detectada, así como el momento que se juzgue conveniente realizarlos.

- g) Informe anual de evaluación de la gestión gubernamental.

"Este es el informe anual que la Contraloría envía al Titular del Ejecutivo Federal, con el objeto de presentarle el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la APF que hayan sido fiscalizadas durante el año."(1)

#### D. PLANEACION ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL SNPD.

De acuerdo con los principios que rigen el Gobierno Federal y la organización política que ordena la Constitución Política, así como los principios bajo los que se -- constituyó la Planeación Nacional, el SNPD establece rela-

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 64.

ciones de coordinación entre la Federación y los Estados, así como la señalización y definición de la organización - de los Sistemas de Planeación de las Entidades Federativas. Este tipo de relaciones quedan enmarcadas dentro de la estrategia general de descentralización. Esta definición de la Organización de la Planeación Estatal señalará asimismo los mecanismos institucionales operativos a través de los cuales se realizará dicha coordinación.

"La Ley de Planeación precisa los aspectos que podrán ser material de coordinación:

- la participación de cada estado en la - planeación nacional, a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;
- los procedimientos de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales, para llevar a cabo la planeación nacional, estatal y municipal;
- los lineamientos metodológicos para la - realización de las actividades de planeación en el ámbito de la jurisdicción respectiva;
- la ejecución de las acciones a realizar en cada estado, considerando la participación correspondiente a los municipios y grupos sociales interesados; y
- la elaboración de los programas estratégicos regionales."(1)

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 65, De acuerdo a la Ley de Planeación, art. 33 a 36. p. 98.

## 1. Planeación Estatal.

Como ya se ha comentado, el SNPD busca consolidar las actividades de Planeación en cada una de las Entidades Federativas del país, fomentando su autonomía, cumpliendo con los principios del régimen federalista de la nación. En este marco, se ha propuesto a las Entidades que organicen lo que se ha denominado "Sistemas Estatales de Planeación Democrática" y que de acuerdo a lo señalado con la Ley de Planeación y con el propio SNPD:

"ordenen y promuevan su propio desarrollo, articulen mejor sus objetivos y políticas de desarrollo con las prioridades y objetivos nacionales, influyan progresivamente sobre la definición de los criterios con que se asigna el gasto federal en el territorio nacional y, en general, se vinculen con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, dentro de un marco integral de planeación."(1)

Con el logro de una Planeación Estatal más sólida, se busca contribuir al proceso de desconcentración y descentralización de la toma de decisiones de las dependencias de la Administración Pública Federal. Esta interrelación entre la Planeación Nacional y la Planeación Estatal debe

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 66.

integrarse plenamente, de tal manera que su funcionamiento y productos se articulen conjuntamente, sobre todo en cuanto a características y temporalidad. Ello se puede producir si los Sistemas Estatales de Planeación conforman una estructura institucional y administrativa homogénea a la del SNPD.

Debemos señalar que la Ley de Planeación del 5 de enero de 1983 regula la planeación que deberá llevar a cabo - la Administración Pública Federal, y no la que organizan - las Entidades Federativas ni los municipios. De esta forma, cada una de las Entidades Federativas podrán organizar en el ámbito de sus jurisdicciones, la planeación del desarrollo.

En la actualidad, se han organizado ya los llamados - "Comités Estatales para la Planeación del Desarrollo", pero faltaría precisar para una estructura más eficiente:

- Las responsabilidades de los ejecutivos estatales en el proceso de planeación de sus entidades;
- Las atribuciones de las diferentes secretarías del ejecutivo estatal en el proceso de formulación, instrumentación, control y evaluación de los documentos de la planeación estatal;
- El papel de las legislaturas locales en dicho proceso;
- La función de los delegados federales;

- Los documentos centrales que ordenarán a la planeación estatal y municipal, sus contenidos generales, y formas de instrumentación;
- El papel de los municipios en los SEPD, reconociendo su nivel de desarrollo y, en muchos casos, sus carencias administrativas e informativas;
- Las formas y tiempos de la participación social en la planeación estatal y municipal; y
- La coordinación de la planeación estatal con la planeación nacional del desarrollo."(1)

## 2. La Planeación Municipal.

Antes de abordar el tema de la planeación municipal, es conveniente destacar la importancia que se le dio a este Organismo de Gobierno en el Constituyente de 1917 y, posteriormente, durante esta Administración se ha apoyado la organización más autónoma del Municipio. Este propósito se fundamenta, al igual que la Planeación Estatal, en la Estrategia de descentralización de la vida nacional. La Constitución señala, en el artículo 115, que en el ámbito de su jurisdicción:

- "- formule, apruebe y administre planes de desarrollo urbano municipal;
- participe en la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas;
- controle y vigile la utilización del suelo; e
- intervenga en la regularización de la tenencia de la tierra."(2)

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 67.

(2) Ibid. p. 68.

El municipio de esta forma, al concebirse como un órgano con capacidad política, jurídica y administrativa, se organizará con apoyo de la Planeación para fortalecerse como instancia de gobierno. Sin embargo, el SNPD señala que no es realista en estos momentos plantear que todos los municipios del país pudieran instrumentar un esquema organizativo de planeación, por lo que se sugiere que es más importante incorporar progresivamente las administraciones municipales a la planeación estatal a través de acciones tales como la generación de un mínimo de información municipal, la captación de las demandas municipales y la organización de la información para mantener actualizados los diagnósticos básicos sobre los problemas y necesidades del municipio.

### 3. Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo.

El SNPD nos señala que los COPLADE (Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo):

"Los COPLADE constituyen el mecanismo más importante para la coordinación intergubernamental de las decisiones de inversión pública, mediante la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas estatales de desarrollo. Asimismo, representan el medio de enlace

entre los sectores de la sociedad y los órganos de gobierno para la participación en la problemática de cada una de las entidades federativas."(1)

Los COPLADE deben cumplir un doble propósito: funcionar como la unidad técnica donde se hacen compatibles las demandas y las consiguientes propuestas de inversión, tanto de los sectores administrativos de orden federal como de los estatales y municipales; por otra parte, se busca que los COPLADE sean organismos de información sobre el monto de los recursos por ejercer y el grado de avance de los proyectos. En este proceso de fortalecimiento de los COPLADE se otorga particular importancia a la incorporación del municipio en las decisiones sobre la realización de obras de carácter Federal y Estatal dentro del proceso de programación anual de las otras instancias de gobierno.

#### E. PARTICIPACION SOCIAL.

Los principios políticos que sustentan la Planeación, que se analizaron en el subcapítulo "A" del SNPD, enmarcan también las características de la participación social en

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 69.

este proceso. La Planeación no puede ubicarse como un instrumento del Gobierno Federal, exclusivo del mismo, sin la participación de los grupos sociales de la Nación.

La propia Ley de Planeación define en el artículo 2o., que la Planeación Nacional del Desarrollo se llevará a cabo mediante:

"La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece;

El respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos."(1)

En el SNPD, se concibe la participación social para la planeación como el mecanismo a través del cual los diferentes grupos sociales que interactúan en la vida diaria de la Nación propondrían y llegarían "a un acuerdo" (SIC) en torno a objetivos, tareas o actividades comunes y para la posterior observancia en el cumplimiento de dichas acciones en forma permanente.

La participación social es un término que el propio SNPD define como "amplio", que abarca diversas formas y tipos de actividad.

---

(1) México, Ley de Planeación, Artículo 2o.

- "- participación a través de la consulta popular para integrar y evaluar planes y programas;
- participación en la ejecución de los planes y programas, a través de mecanismos de concertación o de acuerdos informales que permitan a la población organizada contribuir con recursos o trabajo al desarrollo de su ciudad o comunidad; y
- participación social en el control y la evaluación, principalmente de la obra pública - por parte de organizaciones comunales, pero también de los resultados de la aplicación -- anual de los documentos de la planeación."(1)

1. La participación social, vinculada a los tres órdenes de Gobierno.

A través de los organismos representativos en las diferentes etapas y niveles del Sistema, podrán participar - los grupos sociales, tales como:

- Organizaciones de:
  - obreros,
  - campesinos,
  - profesionales,
  - empresarios,
  - grupos populares.

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 76.

- Cooperativas de productores y de consumidores.
- Instituciones académicas.
- Instituciones de investigación.
- Universidades y centros de educación superior.
- Miembros de la comunidad en general.
- Diputados y senadores del Congreso de la Unión.
- Otros grupos sociales.

Distinguir y ordenar la participación por nivel de gobierno es particularmente importante, pues lleva a un ordenamiento racional de las acciones para enfrentar los diversos problemas, demandas y las propuestas de la población. En otras palabras, la participación debe encauzarse de -- acuerdo a los aspectos de competencia municipal, estatal o federal o inclusive que requieran de la coordinación entre órdenes de gobierno. Por ello, estas tareas requieren de - la mayor comunicación entre el Estado y la sociedad, permi-tiendo una organización común más eficiente.

Como ya se ha observado, el SNPD preve que para cada orden de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) se inte-gren distintos documentos de planeación, alimentados de la consulta popular y sujetos a distintos modos de participa-ción.

## 2. Mecanismos y áreas de participación.

### a) Mecanismos.

Para las etapas del sistema y sus distintos productos, existen diferentes modalidades de participación, que se caracterizan por su temporalidad y contenido.

De esta forma, se puede señalar que:

#### - Participación en la formulación.

En esta etapa, los grupos sociales pueden participar a través de los llamados "Foros de Consulta", en los que - se pretende analizar la problemática económica y social, - proponer alternativas de solución y expresan demandas y - propuestas.

#### - Participación en la ejecución.

A partir del esquema de instrumentación ya señalado, tanto del Plan y los programas de mediano plazo, se identifican las áreas de ejecución, de acuerdo a las vertientes de obligación, coordinación, inducción y concertación. Se recuerda que la participación de los grupos sociales se - puede llevar a cabo a través de la vertiente de concerta-ción, que se expresa en acuerdos, convenios o contratos.

- Participación en la evaluación.

La evaluación del Plan y los programas será realizada, como también ya se comentó, anualmente, para que de esta forma, se puedan formular los programas operativos que se instrumentarán en el año siguiente.

3. Participación del Poder Legislativo.

El SNPD señala que:

"El ejercicio de las facultades constitucionales que el Congreso de la Unión tiene dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática es fundamental para consolidarlo como instrumento de desarrollo."<sup>(1)</sup>

En los términos expresados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la división de atribuciones de los Poderes de la Unión, el Congreso posee facultades para:

- "- expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; emitir su opinión relativa al Plan Nacional de Desarrollo, el cual le remite el Ejecutivo Federal, con el propósito de formular las observaciones que estima pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuación al propio Plan;

---

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 80.

- conocer las decisiones que se adoptarán por el Ejecutivo Federal para la ejecución del Plan Nacional y los programas de mediano plazo, como parte de las iniciativas de Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- participar en los Foros de Consulta Popular para vertir sus opiniones respecto a las prioridades y temas analizados en ellos;
- tener conocimiento del informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas que debe presentarle el Ejecutivo Federal en el mes de marzo de cada año, así como en el informe de gobierno del mes de septiembre;
- analizar el contenido de las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal en relación con las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan y los programas y su correspondencia con los objetivos y prioridades de la planeación nacional;
- conocer el informe de los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos envían anualmente al Congreso, sobre el estado que guardan sus respectivos ramos, donde mostrarán el avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijadas por la planeación nacional, así como del desarrollo y resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica y social, según su competencia, en función de dichos objetivos y prioridades;
- conocer de las desviaciones ocurridas en el proceso de planeación y de las medidas tomadas por el Ejecutivo para corregirlas;
- citar a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos, Directores y Administradores en Entidades Paraestatales, para que informen, cuando se discuta alguna ley o se analice algún asunto concerniente a su responsabilidad, sobre la correspondencia entre la ley o el asunto y los objetivos y prioridades de la planeación; y,
- en general, verificar que los contenidos de las iniciativas de ley que se presenten al Congreso para su examen y discusión, estén relacionados con la planeación y sus principales documentos."(1)

(1) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit, pp. 80-81.

## CONCLUSIONES

El tema de la planeación nacional es, hoy en día, un tópicó que se discute amplísimamente, atribuyéndole desde las opiniones más favorables de materia económica, hasta los peores calificativos de "estatización y socialismo". Este dilema se intensificó al inicio de la presente administración gubernamental, al modificarse los textos de los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales, otorgándole al Estado "la rectoría del desarrollo nacional". Este concepto económico y político, modificó la estructura del proceso de planeación nacional, elevándolo a categoría constitucional, dando lugar a la creación del "Sistema Nacional de Planeación Democrática", fundamentado legalmente en la -- "Ley de Planeación", que abrogó a la vieja "Ley Sobre Planeación General de la República" que databa de 1930. En efecto, la experiencia que el país ha tenido en esta materia ha sido -históricamente- extensa y ha operado en una multitud de formas. El proceso de planeación económica se ha instrumentado como una técnica para poder llevar a cabo los propósitos nacionales de desarrollo. Por ello, dada la necesidad de crear la infraestructura administrativa adecuada, de organizar el sistema de planeación y articular -eficientemente los tres órdenes de gobierno, la investiga-

ción analiza, desde un enfoque administrativo, pero con -- ciertas bases económicas, el desenvolvimiento de la planeación nacional, incluyendo un examen a fondo del ya citado "Sistema Nacional de Planeación Democrática". Esta investigación y este enfoque, nacen a partir de la afirmación de - que la administración pública y la administración privada - son esencialmente una misma ciencia, pues los principios de la administración de ambos sectores tienen bases científicas comunes. Las diferencias conceptuales que pueden ser no torias en materia de objetivos, metas, políticas, presupuestos, etc., que manejan ambos sectores no alteran muchas de las técnicas, ni los principios administrativos básicos, pudiendo aplicarse las mismas indistintamente, requiriendo, - desde luego, ajustes de forma y carácter para adaptarlas a las situaciones variables de tamaño y naturaleza de la empresa o institución. Sin embargo, en la administración pública concurre un elemento que la hace sumamente interesante, participando en ella de forma constante y directa, a la que podemos denominar "actividad política". En efecto, la - administración del sector público no puede manifestarse en circunstancias de rigidez estructural. La convergencia que realizan la ciencia política y la ciencia administrativa en este marco de referencia es extraordinariamente importante y muy interesante. Este hecho altera en muchas ocasiones la metodología administrativa, pero es imposible suponer una -

actividad gubernamental exenta de criterios políticos, pues ésta es una conducta tan humana, que ha acompañado al hombre desde su génesis. Por ello, el esquema de la investigación incluye elementos teóricos de la práctica política y del discurso político mexicanos, con el propósito de intentar conocer la trayectoria que en materia de política económica y de planeación ha observado el Estado Mexicano a partir del movimiento revolucionario de principios de siglo. En efecto, México expresa su proyecto de nación en la constitución política vigente desde 1917, que recogió mensajes reformadores en cuestiones sociales. Este proyecto de la nación ha probado, sin lugar a dudas, y como ha sucedido igualmente en multitud de naciones a partir de la Segunda Guerra Mundial, que la participación del Estado como promotor y en ocasiones empresario ha sido fundamental para asegurar un desarrollo con un mínimo de equidad social. Además la actividad estatal dirigida a la construcción de una infraestructura productiva, en sectores fundamentales de producción y servicios, a los que no concurre el sector privado, ha permitido dotar de los beneficios del crecimiento a una población en un territorio tan disperso como es el mexicano.

Dadas estas premisas, podemos afirmar que la actuación del Estado Mexicano, es decir, del sector público ha sido -

importantísima y a todas luces, parece que seguirá siéndolo.

De esta forma, el propósito de esta intervención, de esta dinámica, es fundamentalmente lograr lo que se denomina "desarrollo". Este concepto ha sido utilizado, en referencia a la historia más reciente, en dos sentidos distintos. El primero se refiere a la evolución de un sistema social de producción en la medida en que éste, mediante la acumulación y el progreso de las técnicas, se hace más eficaz, es decir, eleva la productividad del conjunto de su fuerza de trabajo. El segundo criterio se refiere más bien al grado de satisfacción de las necesidades humanas, tales como la alimentación, el vestido, la habitación o el aumento de la longevidad. En este mismo sentido, los autores que conciben el fenómeno de desarrollo como un proceso de crecimiento, suelen definir el nivel de desarrollo en términos de ingreso por habitante, y el proceso de desarrollo en términos de tasa de crecimiento. De esta forma, se utilizan criterios en muchas ocasiones arbitrarios para determinar, a partir de cierto nivel, si un país es "desarrollado" o "subdesarrollado"

El fenómeno del subdesarrollo es sumamente complejo e incluye una terminología característica, pues cada término

presupone un enfoque del problema y un programa económico - para solucionarlo. Si se adopta el término "país subdesarrollado" es porque se acepta el considerarlo situado en una - etapa histórica y, por tanto, en una situación estructural e institucional determinada, lo que implica necesariamente un programa de reformas estructurales e institucionales. En cambio, si se habla de país en vías de desarrollo parece - que se incrementan las posibilidades de un crecimiento al - que solo hay que encauzar y acelerar.

Finalmente podemos conceptualizar el propósito del desarrollo como un proceso deliberado de cambio social que persigue como finalidad última la igualación de las oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como en relación con otras sociedades.

Cuando las economías socialistas comenzaron -en la década de los treinta- a utilizar la planificación como eje - rector de sus economías, se achacaron a este término todos los males ideológicos, económicos y políticos de restricción a la libre empresa y de intervención de un Estado convertido en totalitario. Gran parte de la controversia sobre la - planificación nacional es fundamentalmente una discrepancia acerca de las diferencias principales en el uso de los instrumentos socioeconómicos del Estado. En otras palabras, en

gran parte, es una interpretación política de los límites y alcances de la actividad del Estado. La experiencia del crecimiento de los últimos 50 años ha revelado que una economía de mercado complementada con la planificación estatal y un control macroeconómico de las principales variables puede funcionar positivamente en comparación con épocas pasadas de desarrollo capitalista favorecedor de una economía de libre empresa a ultranza. Es necesario subrayar que la planeación nacional no es socialismo, a pesar de que bajo una política con tales fines puedan establecerse por su medio los métodos orientadores o de control de la producción o de la actividad económica de los individuos o particulares. En efecto, aún hoy en día en el campo de la planeación nacional persisten grandes confusiones de valores, términos y significados. Parece ser, sin embargo, que podemos agrupar en dos vertientes generales los propugnadores de este enfoque económico: aquellos que aunque identificados con el sistema económico de empresa libre, aseguran que planeación económica significa que el Estado debe planear sus actividades en forma obligada y las del sector privado en forma indicativa, sin modificar sustancialmente las relaciones entre los dos. Este criterio lleva a otros a considerar que en el fondo, esta política no modifica ni racionaliza el sistema económico, calificándola más como una simple "predicción económica" (programación-presupuestación). Estos -

economistas aseguran que la planeación nacional debe promover modificaciones estructurales a la economía, en otras palabras, la adaptación, organización y regulación de la producción a la satisfacción de las necesidades sociales. Es decir, la planeación en este contexto es la adaptación de la producción a las necesidades sociales en un marco económico orientado. La diferencia entre ambos puntos de vista es profundamente significativa y orienta el aspecto teórico práctico del análisis de la revisión histórica de la planeación en nuestra nación. En México, es posible hablar de términos de "Planeación Nacional" desde la década de los treinta: en efecto, en el año de 1930, se expidió la denominada "Ley Sobre Planeación General de la República", que se promulgó más que nada para realizar un diagnóstico e inventario de los recursos disponibles para coordinar el quehacer del gobierno en torno a las obras públicas que habrían de constituir la infraestructura del crecimiento. Los esfuerzos de planeación fueron infructuosos en gran parte debido a la carencia de preparación técnica y de los instrumentos de información necesarios para convertir estos a decisiones. Poco después, en 1934 y 1940 se instrumentaron lo que serían el primer y segundo planes sexenales, respectivamente. Estos constituyeron, más que nada, bosquejos generales de política económica. Por tanto, nunca se expresaron a través de programas anuales, sectoriales o regionales. Su limita-

ción, así, fue evidente. Con el auge de posguerra, las inversiones públicas y privada crecieron enormemente, brotando prolíficamente una gran cantidad de organismos gubernamentales, sobre todo empresas estatales autónomas. Con el objeto de controlar estos organismos, durante el gobierno del Lic. Miguel Alemán, se creó la comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda, organismo que no funcionó más que de modo formulario. Se tuvo que esperar al gobierno de Ruiz Cortinez, que reorganizó dicha comisión, a tal punto y con tan importantes tareas, que se le incorporó directamente a la presidencia de la república, sirviendo a éste en el manejo y control de las inversiones públicas de los organismos autónomos y empresas estatales. Poco después, en 1958, se crea una entidad gubernamental a nivel de Secretaría de Estado, la Secretaría de la Presidencia, que engloba las tareas que efectuaba la Comisión de Inversiones, en cuanto al manejo de proyectos de inversión, además de las actividades que en materia de mejoramiento administrativo había venido realizando la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; sin embargo, la Secretaría de la Presidencia, que originalmente se concibió como una "Supersecretaría de Planeación y Coordinación del Gasto Público", se convirtió finalmente en una Secretaría con funciones muy limitadas. A la postre, en 1976, esta Secretaría se convertiría en la de programación y pre-

supuesto. Más tarde, en la década de los sesenta, se instruyó el llamado "Plan de Acción Inmediata" para el trienio 1962-64, que en síntesis pretendía abarcar un inventario de las necesidades de inversión y su correspondiente esquema de financiamiento, al que podemos calificar de exitoso, -- pues se superaron muchas de sus metas, tanto en crecimiento global-PIB como por sectores y en el proceso de sustitución de importaciones. Poco después, para 1966, se proyectó el "Plan de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970", que buscaba principalmente jerarquizar, normar y determinar el curso de las actividades públicas, y cumplir un papel indicativo para las del sector privado. El programa de Inversión Financiamiento de 1971-1976 se continuó esencialmente con el mismo concepto de planeación, aunque como con el anterior, algunas de las metas no se cumplieron, en gran parte debido a la ausencia de un organismo rector de las labores de planeación, además de la carencia de otro más que -- llevara a cabo las funciones de control. Sin embargo, es ya notoria la diferencia en la conceptualización de la planeación nacional, sus alcances y efectos, que se operaba en -- las décadas de los 30's, 40's y 50's a la de los 60's y -- 70's. En la primera, la planeación se concebía básicamente como un instrumento para el uso eficiente de la inversión -- pública en organismos públicos, señalando lineamientos muy generales de política económica, haciendo participar al seg

tor privado en forma retórica o inclusive sin mencionarlo. Por contra, las dos décadas siguientes se pueden significar por una planeación que por lo menos en forma teórica, debería abarcar a las principales variables macroeconómicas, sobre todo la de inversión y que concebía -sólo en concepto, insisto no en forma práctica- la posibilidad de inducir alguna actividad específica en el sector privado. Llegamos así al Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que se estructuró como una sumarización de los programas sectoriales que se enunciaron en dicho período de gobierno. Cabe hacer mención, en particular, del Plan Nacional de Desarrollo Industrial que fue publicado en 1979, elaborado desde 1975 a través de la matriz de relaciones intersectoriales, resolviéndolo para efectuar pronósticos anuales durante el período 1975-1990. Es importante señalar que el objetivo básico era "facilitar un crecimiento económico dinámico, ordenado y sostenido", con el propósito central de eliminar el desempleo y la subocupación hacia finales de siglo; una condición esencial para el éxito del plan era que no se diera una liberalización generalizada de las importaciones. Como se verá, esta condición no se cumplió, sin embargo, la infraestructura de información que se utilizó para el diseño de este proceso de planeación era mucho más completo y veraz. El avance fue notorio, inclusive puede afirmarse que el "Plan Global de Desarrollo" contiene algunos elementos de un ver-

dadero Plan Indicativo. Por otro lado, en este período es importante señalar el proceso de reforma administrativa que se operó en la administración pública, a partir de once programas básicos y cuyo objetivo global era dar una mayor congruencia organizativa a la administración pública e incorporar elementos de planeación-programación a las instituciones públicas. Así nació la Secretaría de Programación y Presupuesto, entidad encargada fundamentalmente de coordinar los aspectos de planeación, programación y presupuestación, así como la elaboración del Plan Global de Desarrollo.

Este es, pues el esquema que plantea el concepto de "Planeación Nacional" en el entorno mexicano. El concepto mismo trae consigo una seria discusión acerca de las posibilidades de una política económica de participación estatal o de libre mercado en una economía. En el caso mexicano, diversos planteamientos que ya se han señalado, sobre todo en función de beneficios sociales, han propiciado una activa participación estatal. La práctica política así se ha manifestado durante los últimos cincuenta años. Este entorno nos brinda la vía de acceso al proceso actual de planeación. En efecto, el esquema actual de la planeación nacional incluye la creación del llamado "Sistema Nacional de Planeación Democrática", documento que mereció durante la investigación un extenso y profundo análisis, pues fundamenta el -

proceso de planeación en los tres órdenes de gobierno, -federal, estatal y municipal- durante el sexenio actual. Asimismo, brinda el marco orientador de su principal producto, el Plan Nacional de Desarrollo, los programas de gobierno -más particulares- y la coordinación que a nivel de secretarías se debe observar para el óptimo manejo de este instrumento.

Partamos de un análisis sobre la entidad responsable de llevar a cabo las tareas de planeación: la Secretaría de Programación y Presupuesto. Antes de abordar de lleno el análisis de estas actividades, es necesario realizar un estudio del manejo del gasto público federal. En efecto, desde su creación en 1976, SPP se ha encargado de la asignación y control del gasto público que, como ya observamos, era una función de la Secretaría de la Presidencia. Sin embargo, existe cierta ambigüedad en la forma práctica de observar estas funciones, sobre todo por la importancia que reviste un adecuado manejo del gasto público para mantener niveles adecuados de inflación, además de no tener que recurrir al financiamiento internacional o al crédito interno, medidas -ambas- que afectan profundamente un comportamiento sano de la economía nacional. Como se puede observar en el apartado -repite- que puntualiza las funciones de SPP, tanto en la Ley Orgánica de la administración pública federal

como en el documento del SNPD, parece existir cierta ambigüedad en el control práctico del gasto público. En efecto, SPP tiene autoridad central para efectuar las tareas de planeación, presupuestación, programación y control de los recursos que asigna, pero simultáneamente se les da autonomía a las cabezas de sector para llevar a cabo este proceso, - por lo que el control verdadero, se disipa y pierde. Esta - falta de claridad, obstaculiza asimismo la etapa de evaluación que se debe efectuar posteriormente. En este mismo sentido, SPP ha visto limitadas algunas asignaciones presupuestales que no ha podido controlar del todo.

Pasemos ahora al SNPD. Documento emitido por SPP a comienzos de la presente administración. Como ya se refirió, el SNPD aborda los criterios fundamentales para la instrumentación de la planeación nacional. Es importante señalar que el sistema debe definir con toda claridad la estrategia general y los instrumentos que se utilizarán para enfrentar las situaciones económicas y sociales de la nación. En general, la creación de un sistema de planeación implica que, - más allá de la integración y difusión de planes y programas, planear significa ordenar racional, sistemática y congruentemente por anticipado, el conjunto de actividades que se piensa realizar para lograr ciertos objetivos y metas. - Asimismo, la planeación se conceptúa para promover y forta-

lecer la descentralización de la vida nacional, asignando recursos y decisiones a los gobiernos estatales y municipales. El sistema señala que la planeación no debe generar nuevas dependencias, incrementar el tamaño de la administración pública o complicar su funcionamiento. ¿Cómo se define a sí mismo el SNPD? Como un conjunto articulado de relaciones que establecen entre sí las dependencias del sector público, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo sobre los destinos de nuestra nación. El proceso de planeación es definido como el conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional y los programas originados dentro del SNPD. La estructura institucional, es decir, los órganos de gobierno responsables de efectuar la planeación se dividen en tres órdenes: global, regional e institucional. El primero de ellos, es quizá, el más importante, al involucrar las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Contraloría, efectuando tareas de integración y coordinación de las actividades de planeación; manejo de los aspectos financieros, fiscales y crediticios y control y seguimiento de los objetivos así como su evaluación, respectivamente. El problema político y administrativo se plantea entonces así ¿quién coordina a los tres organismos? debemos contestar, pues no hay otra -

respuesta que la presidencia, pero sabemos que un propósito implícito de esta delegación es librar del manejo de detalles al poder ejecutivo. Total, el problema no se ha resuelto y los conflictos políticos, sobre todo entre SPP y SHCP se hacen evidentes en el manejo de ciertos elementos de la política económica del gobierno federal. El problema ciertamente es importante porque si en el nivel global no hay una definición muy clara, las siguientes instancias de decisión van a encontrarse con una situación similar.

Pero quizá el aspecto más interesante, más conocido y más discutido es el "Plan Nacional de Desarrollo". En efecto, a raíz de su publicación en 1983, se han hecho multitud de comentarios sobre una gran cantidad de aspectos del mismo. La tesis del SNPD sostiene que el Plan Nacional debe definir los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, expresadas en propósitos cualitativos. En otras palabras, los propósitos de gobierno se encuentran dirigidos sustancialmente por el PND. El Plan, por ello, al no expresar sino estrategias generales, no puede ser definido como un "Plan Indicativo", y menos aún puede señalársele como un Plan central dentro de una economía planificada. El PND intenta salvar esta problemática delegando la responsabilidad de la definición de metas cuantitativas a los programas en todas sus facetas. En

efecto, estos programas parten de la estrategia señalada en el PND para cada sector, y puntualizan con mayor profundidad y análisis su ámbito de acción, especificando metas -- cuantitativas. Sin embargo, aún estos programas no pueden - clasificarse dentro de los llamados "Planes Indicativos", - por la falta de definición clara de la participación de los sectores social y privado, o en su caso de las políticas de fomento crediticio y fiscal para estos sectores, parecen - más bien programas del sector público que abarcan necesariamente aspectos de política económica nacional por su cobertura. En este mismo sentido, cobra mucha importancia el lle var a cabo la práctica de la planeación de acuerdo a los - principios señalados en la investigación. En efecto, el -- principio de la flexibilidad nos indica que los planes de-- ben prever las posibilidades de desviaciones o adaptaciones a la guía original de acción, es decir, el plan debiera con templar adaptaciones a la guía original de acción. La flexi bilidad no se contrapone al principio de la "precisión" en el sentido de que ésta no quiere decir inflexibilidad o in-- acción si las circunstancias que nos rodeaban se han modifi-- cado. La planeación debe prever cursos alternativos de ac-- ción, más en las muy difíciles circunstancias que rodean a una economía nacional. En efecto, factores como el valor - del dólar, del petróleo o de tasa de interés son muy difici les de controlar. Internamente, factores como el gasto pú--

blico o el nivel de déficit son más controlables, pero aún así es imposible predecir con exactitud su comportamiento.

Ahora bien, dentro de la investigación, más bien administrativa que económica, no cabe un análisis de las metas expresadas en el plan o los programas. Cabe, sin embargo, - dentro del proceso de planeación - eminentemente administrativo- el análisis del mecanismo de organización de este proceso. Si bien como concepto teórico, el SNPD expresa que la planeación incluye las etapas de formulación, instrumentación (que podríamos señalar como equivalente a "Dirección") control y evaluación. Teóricamente, es un criterio mucho -- más generalizado separar estas etapas y señalarlas como parte del proceso administrativo. Dentro del SNPD, la instrumentación define los elementos de organización del sistema, pero no aborda un tema que toda planeación debe observar. - La reorganización de la APF para hacerla acorde a las necesidades detectadas en la planeación. Un esfuerzo verdaderamente administrativo supondría -precisamente- reorganizar - el aparato estatal, buscando adecuarlo -a largo o mediano -plazo- a la estructura detectada en la planeación. Esta -- reorganización buscaría eficientar toda la administración - pública, pues se adecuarían los objetivos de cada uno de - los organismos e instituciones a los objetivos del sector - público y en último caso a los propósitos nacionales. Por -

otro lado, los aspectos de control y evaluación se refieren a la normatividad jurídica y de aspectos administrativos, y a la valoración cualitativa y cuantitativa de aspectos del Plan, respectivamente. Insistimos, sin embargo, en que la evaluación no la lleva a cabo la institución que se responsabiliza de las tareas de planeación, SPP, pues la llevan a cabo -descentralizadamente- las propias dependencias o los organismos coordinadores de sector.

A más de cincuenta años, la planeación nacional ha evolucionado enormemente. La organización actual, el sistema - que se lleva a cabo y el Plan Nacional son el resultado de una gran experiencia. Sin embargo, como administrador, es deber nuestro el tratar de aportar al mejoramiento de la administración pública y de la nación misma.

## BIBLIOGRAFIA

- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.
- FLORES DE LA PEÑA, Horacio, Et. al. Bases para la planeación económica y social de México. México, Siglo XXI, 11a. ed., 1981.
- JIMENEZ CASTRO, Wilburg. Introducción al estudio de la teoría administrativa. México, FCE, 2a. reimp. de la 4a. ed., 1982.
- SAMUELSON, Paul. Economía. México, McGraw Hill, 11a. ed. -- 1983.
- SOLIS, Leopoldo. La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas. México, Siglo XXI, 11a. ed. 1981.
- SOLIS, Leopoldo. Planes para el desarrollo económico de México. México, Setseptentas, No. 215, 1975.
- SMITH, Adam. La riqueza de las Naciones. México, FCE, 1976
- RICARDO, David. Principios de economía política y tributación. México, FCE, 1959.
- MARX, Karl. El Capital. Crítica de la Economía Política. -- FCE, 1965.
- KEYNES, Maynard. Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. México, FCE, 1980.
- TINBERGEN, Jan. La planeación del desarrollo, México, FCE, 6a. reimp. de la 1a. ed. 1974.

- GUILLEN ROMO, Héctor. Orígenes de la crisis en México. México, Era. 1a. reimp. de la 1a. ed., 1985.
- VALDIVIA GUZMAN, Isaac. La ciencia de la administración. La dirección de los grupos humanos. México, Limusa, 7a. - ed., 1982.
- FLORES DE LA PEÑA, Horacio. Teoría y práctica del desarrollo. México, FCE, 1976.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.
- KOONTZ, Harold y O'Donnell, Cyril. Curso de administración moderna. México, McGraw Hill, 6a. ed. 1979.
- REYES PONCE, Agustín. Administración de empresas. Teoría y práctica. 1a. y 2a. partes. México, Limusa, 1a. reimp. 1969.
- FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal. La - nueva estructura. México, Porrúa, 1983.
- SUNKEL, Osvaldo y Paz, Pedro. El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. México, Siglo XXI, -- 15a. ed., 1981.
- MARTNER, Gonzalo. Planificación y presupuesto por programas, México, Siglo XXI, 12a. ed., 1981.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro. La Reforma Administrativa en - México. México, Miguel Angel Porrúa. Tomo 1, 1980.
- LEEHANS, Arne F. Como reformar la administración pública. México, FCE, 1982.

CIBOTTI, Ricardo y Sierra, Enrique. El sector público en la planificación del desarrollo. México, Siglo XXI, 1982.

TELLO MACIAS, Carlos. La política económica en México 1970-1976. México, Siglo XXI, 1978.

TABORGA, Huascar. Cómo hacer una tesis. México, Grijalbo, - 1982.

#### LEYES Y REGLAMENTOS

México, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, Porrúa, 13a. ed., 1984.

México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Ed. Andrade, 1977.

México, Ley de Planeación. Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, Cámara de Diputados, Colección de documentos, 1983.

#### DISCURSOS Y PONENCIAS

SALINAS DE GORTARI, Carlos. México, hacia el establecimiento de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, - palabras pronunciadas en la IV Reunión de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, México, Secretaría de Programación y Presupuesto. 1983

#### REVISTAS

"La Planeación en la Historia Nacional", en: Planeación Democrática, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, No. 23, 24, 25, 26, 27, 28, 1985.