

203  
2 ej'



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**ENEP ACATLAN**

**LOS PLANES ECONOMICOS DE LA**  
**ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

**T E S I S**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**J. CARMEN MORENO RAZO**

1989

**FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## I N D I C E

INTRODUCCION.....	8
I.- ANTECEDENTES.....	10
I.1.- LIBERALISMO ECONOMICO.....	10
I.2.- INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECO -- NOMIA.....	19
I.3.- IMPORTANCIA Y SIGNIFICADO DE LA PLA- NEACION.....	25
I.3.1.- SU IMPORTANCIA.....	30
I.3.2.- DIFERENTES DEFINICIONES DE PLANEA- CION.....	35
PIE DE PAGINAS DEL PRIMER CAPITULO.....	38
II.- LA PLANEACION DE LA ECONOMIA EN ESTADOS CON E - CONOMIAS DE MERCADOS, POR OPOSICION A LAS ECO - NOMIAS DIRIGIDAS.....	40
II.1.- PLANEACION EN LAS ECONOMIAS DE MER- CADOS.....	51
II.2.- PLANEACION EN LAS ECONOMIAS DIRIGI- DAS.....	54
II.3.- LA PLANEACION DE LA ECONOMIA MEXI - CANA: ES DE UNA ECONOMIA DIRIGIDA - O DE MERCADO.....	60
PIE DE PAGINAS DEL SEGUNDO CAPITULO.....	68
III.- LA PLANEACION DE LA ECONOMIA EN EL ESTADO ME - XICANO.....	70
III.1.- SUS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES..	82
III.2.- SUS FUNDAMENTOS LEGALES.....	92
III.3.- LOS ORGANISMOS QUE LA ELABORAN....	100
PIE DE PAGINAS DEL TERCER CAPITULO.....	103

IV.- PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA PLANEACION.....	105
IV.1.- PRINCIPIO DE LO OBJETIVO.....	105
IV.2.- PRINCIPIO DE LA COMPLEJIDAD.....	106
IV.3.- PRINCIPIO DE LA SIMPLIFICACION Y -- TIPIFICACION.....	107
PIE DE PAGINAS DEL CUARTO CAPITULO.....	109
V.- PRINCIPALES TIPOS DE PLANES.....	110
V.1.- OBJETIVOS.....	110
V.2.- POLITICOS O POLITICAS.....	112
V.3.- PROCEDIMIENTOS.....	113
V.4.- REGLAS.....	114
V.5.- PRESUPUESTOS.....	115
V.6.- PROGRAMAS.....	116
V.7.- ESTRATEGIAS.....	118
V.8.- SU APLICACION.....	119
PIE DE PAGINAS DEL QUINTO CAPITULO.....	120
VI.- LOS PLANES ECONOMICOS DE LA ADMINISTRACION PU - BLICA FEDERAL EN LOS DOS ULTIMOS SEXENIOS.....	121
VI.1.- PLAN GLOBAL DE DESARROLLO.....	121
VI.2.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.....	129
VI.3.- OTROS PLANES.....	134
PIE DE PAGINAS DEL SEXTO CAPITULO.....	137
VII.- CONCLUSIONES.....	138
VIII.- BIBLIOGRAFIA.....	142

## INTRODUCCION:

Es de suma importancia, en mi opinión, fijar nuestra atención en un tema tan importante como es el de la Planeación Económica en nuestro Gobierno, en virtud de que tiene gran relación, directa o indirectamente con cada uno de los ciudadanos, ya que las decisiones que se tomen al planear, buenas o malas tendrán repercusión positiva o negativa en cada mexicano, de cualquier estrato social.

Una vez enterados de la realidad que prevalece, y que ha prevalecido desde hace mucho tiempo en esta materia, después que el lector por su propia iniciativa haya investigado, aún más allá de lo poco que pueda aportarle este modesto trabajo, seguramente se darán cuenta que se ha hecho poco en nuestro país por lograr que salgamos de este estado de subdesarrollo; que seguimos a la par con otros países con menos recursos que nosotros, en el caso de los demás latinoamericanos; que actualmente somos uno de los países más endeudados del mundo, y que hasta ahora la mayoría de la población no ha hecho nada por cambiar las cosas.

Nuestros gobernantes presumen de que en México tenemos una "economía mixta", es decir, que se compone de la participación del Estado; de iniciativa privada, y últimamente se ha dicho que también interviene la sociedad. Es falso que a nuestra economía se le deba calificar de esa manera, no obstante que la propia Constitu -

ción así lo establezca, porque ese término no existe, ya que éste es inventado por los Gobiernos de los países - tercermundistas, que solo tienen la intención de establecer en sus naciones el desarrollo capitalista, representada por la economía de mercado, por lo regular con competencia imperfecta, y en tales países la Planeación Económica no es más que una falacia, o planeación indicativa como lo señala Arturo Guillén (un autor citado en este trabajo), que únicamente se elabora con el solo propósito de obtener préstamos del exterior.

El Presidente José López Portillo al crear el - Plan Global de Desarrollo, establece que nuestra economía es "mixta de mercado", (pág.24), cuya afirmación es un poco más realista, toda vez que también en México los grandes magnates de la iniciativa privada intervienen en el Gobierno, que solo buscan sus propios intereses. Esto solo sucede en los países capitalistas.

Hubo necesidad de transcribir íntegramente algunos párrafos de las obras consultadas, por su importancia y porque el concepto que intento transmitir en el momento, - en mi opinión solo de esa manera puedo lograrlo.

Esperando que el mensaje que intento dejar con este trabajo pueda ser captado por los lectores, y que en adelante nos dediquemos de una manera decidida en la contribución de nuestra parte, para lograr que vengan tiempos mejores en este aspecto de nuestra vida nacional.

## A N T E C E D E N T E S

## I.1.- LIBERALISMO ECONOMICO.

Para poder hablar de liberalismo económico, es preciso entender lo que fue el mercantilismo, -el cual apareció en los últimos siglos de la Edad Media, y que es una parte de la economía preclásica- también conocido como Capitalismo Comercial.<sup>1</sup> La idea del mercantilismo se presentó como un sistema independiente de la moral religiosa, es decir, laico. Era un conjunto de políticas económicas encaminadas a lograr que la nación fuera más fuerte que sus rivales. Estas políticas exigían que el gobierno controlara de modo substancial la vida económica de su propio pueblo, y de sus colonias: lo que debían consumir, lo que debían producir; donde debían trabajar y los salarios que debían percibir por su trabajo, así como donde invertirían su dinero, etc. La teoría y la práctica mercantilista se basaban en el supuesto de que existe un conflicto esencial e inevitable entre el interés nacional y el interés egoísta de los individuos que integran la nación.

Las restricciones que el Parlamento Británico impuso a la vida económica de sus colonias americanas formaban parte de la política mercantilista. El descontento producido por estas restricciones fue uno de los factores de la guerra de Independencia de los Estados Unidos.<sup>2</sup>

El mercantilismo trató los asuntos económicos desde el punto de vista económico y político; quedó constituido por el críochedonismo, la reglamentación, la balanza comercial; la organización industrial y comercial, el colonialismo y el celo internacional. En cierta forma el mercantilismo descuidó la observación de los hechos económicos, pero en lo que contribuyó a la economía permitió la creación de un sistema orgánico de política económica, más práctico que teórico, en un intento de ordenar la vida económica de esta etapa histórica.<sup>3</sup>

Las ideas más comunes del mercantilismo son:

- a) La actitud favorable para vender;
- b) El horror a los bienes;
- c) El deseo de acumular dinero; y
- d) La oposición a la usura.

La libre empresa surgió como una reacción al minucioso control del gobierno sobre la vida económica. Su desarrollo ulterior fue promovido cuando la idea de la empresa privada se presentó en forma positiva. Muchos escritores contribuyeron a ello, pero fue el filósofo escocés Adam Smith quien explicó por primera vez de un modo completo y razonable como podría funcionar tal sistema.

A principios del siglo XVIII es cuando surge contra la política de intervención que data el mercantilismo el Estado, en todos los aspectos de la vida económica, el liberalismo económico, apoyado en el laissez-faire y-

el *laissez-passer*.

Esta corriente económica se sustentó en la doctrina del derecho natural, es decir si se deja que las cosas sigan el orden natural, se logrará un orden armónico, ajeno a la intervención del soberano y del Estado. - El filósofo escocés consideraba que el mejor orden económico es aquel que se basa en la libertad individual y la libre competencia.

La economía moderna puede fecharse a partir de Adam Smith quien fue muy notable; asimismo, por la declaración de la Independencia de los Estados Unidos. El mensaje de Smith era claro, los mercados deberían liberarse de la tiranía del control gubernamental. En la búsqueda de sus intereses privados, los productores individuales obtendrían los bienes que deseaban los consumidores. No es, dijo Smith, "de la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero de donde debemos esperar nuestra comida, sino de la consideración de sus propios intereses".<sup>4</sup> Hay una "mano invisible", escribió, que lleva al productor a promover los intereses de la sociedad. De hecho, en la búsqueda de su propio interés, frecuentemente, promueve el interés de la sociedad más efectivamente que cuando realmente intenta hacerlo". En general, decía Smith, el gobierno debe ser cauteloso al interferir el funcionamiento de los mercados. De acuerdo con este autor, la mejor política es el *laissez-faire* (dejad hacer). La intervención gubernamental, normalmente, empeora las-

cosas. Por ejemplo, la imposición gubernamental de un arancel, es generalmente perjudicial (un arancel o derecho de aduanas es un impuesto a los bienes producidos en el extranjero cuando entran en el país). Aunque los productores nacionales puedan beneficiarse de un arancel, el país en su totalidad pierde. Específicamente, un arancel incrementa el costo de los bienes disponibles para los consumidores y este costo supera los beneficios a los productores. La obra de Adam Smith se ha modificado y refinado durante los últimos doscientos años, pero gran parte de sus conclusiones sobre el *laissez-faire* se ha conservado notablemente bien. Por ejemplo aún existen argumentos económicos muy poderosos contra los aranceles altos sobre las importaciones. En las últimas décadas, una de las áreas principales de la cooperación internacional ha sido la negociación de aranceles más reducidos.

La "Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones", título dado a la más grande obra de Adam Smith, y que se divide en cinco libros, los cuales tratan de diversas cuestiones:

En el primero se trata de la división del trabajo; del valor, de los precios; de los salarios, de la renta y de los beneficios del capital. En el segundo libro también predominan los asuntos relativos a la teoría económica, tales como los problemas del capital y las cuestiones monetarias. El libro tercero trata de la historia -

de la agricultura y de la historia del comercio. En el libro cuarto los temas principales son los siguientes: - históricos; crítico-históricos; crítica del mercantilismo; elogio de la agricultura; defensa de la libertad de comercio. El libro quinto se denomina "De los ingresos del Soberano o de la República", es decir, es un tratado de hacienda pública.<sup>5</sup>

Siglo y medio después de la aparición de la obra citada de Adam Smith, la riqueza de las naciones, John Maynard Keynes escribió su obra "La teoría General". En este libro, Keynes atacó la tradición liberal en economía. El Estado, decía este autor, tiene la obligación de generar trabajo para los desempleados. Una de las varias formas en que esto puede hacerse se distingue por su simplicidad: la ejecución de obras públicas, tales como carreteras, panteones y oficinas de correos, que permitirá al Estado proporcionar directamente empleo, remediando por lo tanto, la depresión.

Con sus propuestas para un sector público más activo, Keynes suscitó la ira de muchos hombres de negocios. Estos temían que como resultado de sus recomendaciones, dicho sector iría haciéndose más y más grande. La empresa privada sería arrojada paulatinamente fuera del escenario. Pero Keynes no veía este resultado, pues según su modo de ver las cosas, era profundamente conservador. Mediante la generación de empleo el Estado removería las frustraciones explosivas causadas por el desempleo masi-

vo de los años treinta y posibilitaría la supervivencia de las instituciones económicas y políticas de occidente. De este modo, Smith y Keynes tomaron aparentemente posiciones opuestas. El primero apoyaba una menor influencia del Gobierno, y el segundo, lo contrario.

Es posible, por supuesto, que cada uno estuviera en lo cierto; quizás el Estado debería hacer más en algunos aspectos y menos en otros. El análisis económico nos lleva inevitablemente a posición activa o pasiva con respecto a este tema. El grito de guerra de los economistas no debe ser "haga algo", sino que debería ser "primero piense".<sup>6</sup>

Siguiendo con el tema que trata este apartado, diremos que en el liberalismo económico, a diferencia de la precedente época del mercantilismo, los hombres, para la solución de la mayor parte de sus problemas económicos, confiaron sobre todo en los precios libres y la competencia en el mercado y no en edictos detallados del Gobierno. El estrecho nacionalismo parecía estar dando paso a un amplio y generoso espíritu cosmopolita. Economistas de ideas liberales proclamaban en todo el mundo que la libertad de los consumidores para comprar en los mercados más baratos y la libertad de los productores para vender en los mercados más caros contribuiría a la riqueza de las naciones y a la paz del mundo. El comercio internacional no era completamente libre, pero las tarifas arancelarias eran en su conjunto, moderadas y con -

frecuencia se hallaban atadas por tratados para periodos considerables. La política interior y exterior de los principales países se fue ajustando cada vez más a los requisitos del mercado.<sup>7</sup>

El liberalismo en México, obtuvo su triunfo definitivo en la Constitución de 1857, que luego las armas de la República se encargaron de hacer entrar en vigor. - Nuestro liberalismo, no obstante haberse inspirado en el europeo y norteamericano, fracasó rotundamente en su aspecto económico, pues no se dió atención al problema fundamental que era, como hoy, la tierra. Al efecto nos dice Don Ponciano Arriaga, refiriéndose a la actitud del Constituyente, (mencionado por Serra Rojas):

"Pero en lo general fueron desechadas todas las conducentes a definir y fijar el derecho de propiedad, a procurar de un modo indirecto la división de los inmensos terrenos que se encuentran hoy acumulados en poder de muy pocos poseedores, a corregir los infinitos abusos que se han introducido y practican todos los días invocando aquel sagrado e inviolable derecho, y a poner en actividad la riqueza industrial y agrícola del país, estancada y reducida a monopolios insoportables, mientras que tantos pueblos y ciudadanos laboriosos están condenados a ser meros instrumentos pasivos de producción en provecho exclusivo del capitalista, sin que ellos gocen y disfruten mas que de una parte infima del fruto de su-

trabajo, o a vivir en la ociosidad o en la impotencia - porque carecen de capital y medios para ejercer su industria".<sup>8</sup>

En su derecho administrativo, el maestro Serra Rojas nos dice acerca de la Constitución de 1917:

"La batalla se libró en México en el Congreso Constituyente de 1917, y una vez más el liberalismo triunfó, manteniendo férreamente los viejos principios liberales. Todo parecía indicar "que los derechos de los hombres - son la base y el objeto de las instituciones sociales", - pero un pequeño grupo progresista del Congreso logró sacar adelante determinadas ideas estáticas, como las contenidas principalmente en los artículos 27 y 123 de la Constitución. Además junto a cada garantía liberal se hizo una nueva adición que limitaba su contenido; los derechos del hombre seguían siendo fundamentales pero también eran importantes los derechos de la sociedad. Si el grupo liberal radical en 1857 fracasó en sus ideas fundamentales, el grupo revolucionario de 1917, logró sacar adelante su programa de reforma social".<sup>9</sup>

Hoy, la situación es mucho más parecida al mercantilismo del siglo XVII que al liberalismo del siglo XVIII. La planificación nacional realizada por el Estado está otra vez de moda. La producción y el comercio se encuentran muy regulados. Los precios de las mercancías, - los tipos de interés, las rentas y las ganancias están -

completamente controladas en muchos países, y en cierta medida, en todos. Ciertamente que las ventajas del comercio internacional basado en la ventaja comparativa son reconocidas oficialmente, pero las políticas económicas nacionales están, de hecho, dominadas por las mismas preocupaciones respecto a la balanza de pagos que inspiraron tanto la planificación de la época del mercantilismo. Ha desaparecido la fe en que las fuerzas del mercado corrijan automáticamente los desequilibrios que se producen cuando un pueblo compra en el extranjero más de lo que puede pagar.<sup>10</sup> No obstante lo anotado en estas últimas líneas, muchas economías de varios países solo son disfrazadas, como en el nuestro, aparentan ser mixtas pero en la realidad son de mercado, como lo expondré más adelante, por eso creo que el último autor que cité se va con las apariencias de los países subdesarrollados.

## I.2.- INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA.

En palabras de Abraham Lincoln, un objetivo legíti-  
mo del Gobierno es "hacer por el pueblo lo que es neces-  
ario hacer, lo que los ciudadanos no pueden hacer en abso-  
luto o hacerlo bien, por medio del esfuerzo individual".<sup>11</sup>

El Estado influye en la economía por tres medios -  
principales: a través del gasto, de los impuestos y de -  
las regulaciones.

La función primaria de los impuestos es incremen-  
tar los ingresos del Estado, mediante los gravámenes que  
impone sobre la producción. La regulación directa que ha  
ce sobre la producción de los bienes y servicios que -  
presta la iniciativa privada.

Hay también otro medio para influir en la econo-  
mía; gestionar algunas empresas. Las anteriores formas -  
de influir el Estado en la economía, son principalmente  
los medios con los que cuenta para obtener lo que gasta-  
rá (gasto), que se supone siempre será para el beneficio  
de la colectividad, como por ejemplo la construcción de  
carreteras, compras de bienes y servicios y transferen-  
cias.

Las compras públicas de bienes incluyen elementos-  
tales como máquinas de escribir, computadoras y aviones.  
El Estado adquiere servicios cuando contrata maestros, -  
policías y empleados para los departamentos oficiales. -  
Cuando el Estado compra tales bienes y servicios, efec -

túa una demanda directa sobre la capacidad productiva de la nación.

Las transferencias públicas son pagos por los cuales los beneficiarios no dan en contrapartida ningún bien o servicio. Los gastos de seguridad social son transferencias, del mismo modo que lo son las prestaciones sociales recibidas por los ancianos y los niños.

En contraste con las compras públicas, los pagos de transferencia no representan una demanda directa por parte del Estado sobre la capacidad productiva de la nación.

El Gobierno interviene en la economía por muchas razones; es difícil resumirlas todas, pero consideraremos cinco de las principales:

1.- EL GOBIERNO PROPORCIONA LO QUE EL MERCADO NO PUEDE HACER: Consideremos los gastos de defensa. Por razones políticas obvias, la defensa no puede dejarse al mercado privado. La perspectiva del mercado privado al dedicarse a esta actividad es demasiado penosa frente al Gobierno. Pero también hay una razón económica por la que la defensa es una responsabilidad del Estado.

La diferencia entre la defensa y un bien corriente es la siguiente: si compramos comida, la comemos; si adquirimos una entrada para el cine, vamos a ver la película; si compramos un coche, lo conducimos; en cambio si deseamos un ejército mayor, mejor equipado, ni disposi-

ción de comprar un rifle para el ejército no añadirá nada de manera perceptible a mi propia seguridad. En otras palabras, los beneficios de los gastos en defensa van aproximadamente a todos los ciudadanos, y no específicamente a los que lo pagan. Si se debe proporcionar defensa, debe ser financiada por el Estado que recauda los impuestos para así asegurar que todos contribuyan.

2.- **EXTERNALIDADES:** Una externalidad es un efecto colateral (bueno o malo) de la producción y el consumo.- Se ven afectadas personas o empresas distintas al productor o al consumidor.

Una externalidad puede ser positiva o negativa. Un ejemplo de la primera puede ser las vacunas; y de la segunda, la contaminación.

A causa de los efectos sobre los demás, el Estado puede desear alentar las actividades que crean beneficios externos y desincentivar aquellas con costos externos. Puede hacerlo con el uso de cualquiera de sus tres herramientas principales: gastos, las regulaciones o los impuestos. El Gobierno gasta dinero en programas de salud pública y en la inmunización de los jóvenes. Impone regulaciones sobre los tipos de automóviles que pueden fabricarse para reducir la contaminación. También podría utilizar impuestos sobre las fábricas contaminadoras para disminuir la contaminación ambiental.

3.- **BIENES PREFERENTES:** La intervención del Estado

puede basarse también en el punto de vista paternalista de que la gente no es siempre el mejor juez de lo que le conviene. Según este punto de vista el Gobierno debería incentivar los bienes preferentes y desalentar el consumo de los productos dañinos. La incapacidad de la gente para escoger los bienes "correctos" puede ser el resultado de falta de visión, ignorancia, adicción o manipulación de los productores.

En algunos casos el Estado intenta, simplemente corregir la ignorancia en las áreas donde el público puede tener dificultad para determinar los hechos. El requisito de una advertencia en las cajetillas de cigarrillos es un ejemplo.

4.- AYUDA A LOS POBRES: El mercado proporciona los bienes y servicios deseados por aquellos que tienen dinero para comprarlos, pero deja muy poco a los pobres. Para ayudar a estos últimos y hacer una sociedad más humana, se han establecido programas para los ancianos, los incapacitados y los necesitados, que viendo bien esos programas muchas veces dejan mucho que desear.

5.- EL ESTADO Y LA ESTABILIDAD ECONOMICA: Se debe promover la producción en un alto volumen; evitar que exista desempleo en la población y tener estabilidad en la economía, son responsabilidades del Estado.<sup>12</sup>

#### NATURALEZA ECONOMICA DE LOS IMPUESTOS.

El Estado necesita dinero para pagar sus cuentas,-

y ese dinero lo obtiene principalmente por medio de los impuestos. Respecto a las transferencias deducimos que - el dinero es un velo que cubre la redistribución de los órdenes de pago contra los bienes y servicios reales, resultados de la actuación del Estado, que grava a unos para dar a otros. Los impuestos y las transferencias determinan la distribución de los ingresos privados.

#### PRINCIPIOS DEL SACRIFICIO Y DEL BENEFICIO.

a) Por una parte, tenemos que el concepto general de que los individuos deberían ser gravados de acuerdo con las ventajas o beneficios que cada uno pueda recibir de la actividad del Estado.

b) Y por otro lado, tenemos el principio general de que la población debería ser gravada de forma que se logre un reparto deseable de los sacrificios.

Entre iguales, los impuestos deben ser iguales.

#### IMPUESTOS PROGRESIVOS Y REGRESIVOS.

El impuesto se llama proporcional, progresivo o regresivo, según que de las rentas altas absorba una fracción de renta igual, mayor o menor que de las rentas bajas. Es decir, quien tiene 20 mil pesos de ingresos es gravado más que quien solo recibe 10 mil pesos.

#### IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS.

Los impuestos directos recaen directamente sobre el contribuyente; por ejemplo el impuesto sobre la renta.

Los impuestos indirectos se suelen definir como - los recaudados sobre los bienes y servicios y que, por - tanto, afectan solo indirectamente al contribuyente; por ejemplo los impuestos sobre las ventas, etc.

#### TRIBUTACION FEDERAL.

Los impuestos sobre la renta personal y sobre la - de sociedades son las principales fuentes federales de - ingresos públicos.

Existen otros impuestos, como el de la propiedad - que grava principalmente los bienes raíces; impuestos so bre el uso de carreteras; impuestos sobre las nóminas de trabajo y sobre los negocios, etc.

### I.3.- IMPORTANCIA Y SIGNIFICADO DE LA PLANEACION.

#### ¿PORQUE PLANIFICAR?

El Estado, se sostiene, es la única institución en los países subdesarrollados capaz de organizar un esfuerzo desarrollista, y el papel de la planificación consiste en permitir al Estado el logro de sus objetivos específicos a través de la coordinación de sus decisiones administrativas. En suma, el gobierno debe asumir la responsabilidad del crecimiento y con esta responsabilidad sólo puede cumplirse adecuadamente a través de la planificación.

La proliferación de planes en los países subdesarrollados refleja más bien las demandas de financiamiento externo que los deseos del gobierno de asumir la responsabilidad del desarrollo. De acuerdo con este punto de vista, los planes se hacen no para coordinar el crecimiento sino para obtener ayuda extranjera. Algunos organismos como el Banco Mundial y la Agencia Internacional de Desarrollo están imponiendo la planificación a los países subdesarrollados al hacer que sus contribuciones de ayuda dependan de que ésta efectivamente se lleva a cabo. Poco a poco, y en algunos casos a regañadientes, los países donantes han llegado a la conclusión de que la única esperanza de disminuir la corrupción, evitar el desperdicio y asegurar una asignación relativamente eficiente de recursos consiste en exigir a los gobiernos benefi

ciarios que presenten detalladamente sus programas de desarrollo.

En ocasiones esta actitud se ha llevado a cabo hasta un grado absurdo; la construcción de planes se ha convertido en un ejercicio para extranjeros, llevado a cabo por extranjeros. El último plan en el Sudán, por ejemplo, fue elaborado en gran medida por dos técnicos extranjeros y el documento se escribió e imprimió en inglés.<sup>13</sup> Una vez elaborado el plan, la organización desapareció y la planificación cesó. Esto tal vez sea un ejemplo extremo, pero los libreros de muchas bibliotecas universitarias proporcionan un testimonio elocuente de la propensión del Banco Mundial a elaborar planes sugiriendo proyectos para que el Banco los financie.<sup>14</sup> Realmente, en ocasiones parece que en la actualidad está operando una versión de la Ley de Say: La oferta de capital extranjero crea su propia demanda.

Pero prescindiendo de que la planificación refleja una iniciativa interna o una presión externa, en último análisis la necesidad de planificar se deriva de la incapacidad del sistema de precios para asegurar crecimiento, eficiencia y equidad. Mientras más difíciles sean los problemas que confronte el desarrollo, menos adecuada será una política de no intervención, y mayor será la necesidad de planificar. En otras palabras, la urgencia de planificar -y su intensidad- variará positiva-

mente con el grado del subdesarrollo. Sin embargo, paradójicamente, aquellos países que más necesidad tienen de planificar, son los que tienen menos probabilidades de poder hacerlo, puesto que mientras mayor sea el problema del subdesarrollo más probabilidades tiene el Gobierno de ser incapaz de resolverlo. Por ende el arte de planificar en los países subdesarrollados consiste en intervenir en la economía con suficiente vigor para resolver los principales problemas, pero sin exceder al mismo tiempo la capacidad de los empleados y funcionarios públicos y causar un desquiciamiento de la administración pública.

#### ¿QUE ES, O QUE SIGNIFICA LA PLANIFICACION ECONOMICA?

Es la coordinación por medio de un esfuerzo consciente, sistemático y decidido, realizado por un órgano calificado de la sociedad, para alcanzar determinados objetivos generales o específicos. La necesidad de una dirección planificada de la economía moderna se deriva esencialmente de la crítica que la escuela socialista hizo a la economía capitalista, por no socializar los medios de producción. Ahora bien, la planificación no es una simple técnica sino un proceso de participación activa y consciente de la actividad socioeconómica para lograr el bienestar de todos los miembros de la sociedad. La planeación es una categoría macroeconómica porque comprende el total de las fuerzas productivas del país. Par

te de grandes agregados (planes nacionales) que se van desagregando en categorías menores (programas y proyectos); y se debe realizar con base en ciertos objetivos o metas que se pretendan alcanzar, y que deben estar cuantificados.

Para llevar a cabo la planeación del sector público, el Estado debe apelar a los intereses nacionales para evitar conflictos entre las clases; dichos intereses pretenden estar por encima de los intereses particulares; sin embargo la planeación del sector público es parcial e incompleta porque:

A) Falta infraestructura, lo que se traduce en información estadística poco confiable, falta de especialistas preparados y la inexistencia de articulación entre las diversas partes del sector público; y

B) Los intereses políticos frenan el avance de la planeación; cambio de cuadros políticos cada nuevo régimen gubernamental.<sup>15</sup> Aunado a esto también influyen los grandes magnates de la iniciativa privada, como en el caso de nuestro país y en los otros que tienen economías de mercado, y que más adelante señalaré.

Siendo la planeación "...un proceso por medio del cual se determinará anticipadamente las acciones a realizar para obtener un objetivo deseado... un proceso mediante el cual se toman decisiones respecto de acciones a -

realizar en el futuro para conseguir el logro de ciertos objetivos...<sup>16</sup>, y tomando en cuenta que la planeación económica y social es ejercida mediante el aparato estatal inscrito en una sociedad, y que ese aparato estatal a su vez está dirigido por el bloque político imperante, se tiene entonces que la planeación económica y social tiene una expresión política, sirviendo como medio para determinar conductas a seguir de todos y cada uno de los elementos humanos que forman dicha sociedad; por tanto, la planeación económica y social que sustentan el poder político, va a ser el medio por el cual se realizan las acciones productivas y sociales que la política específica, o sea la planeación económica es un instrumento político.<sup>17</sup>

Así pues, cada decisión económica es también una decisión política y social puesto que no se puede cambiar la estructura de la economía sin cambiar la distribución del poder (político) o las relaciones entre sus ciudadanos (sociedad).<sup>18</sup>

### I.3.1.- SU IMPORTANCIA.

El éxito de la planificación nacional depende no solo de su capacidad para alcanzar las metas articuladas con un mayor grado de éxito que el que lograría la actividad no planificada; también depende de su capacidad para formular estas metas en forma tal que expresen las aspiraciones de las personas a través de cuyos esfuerzos se realiza el plan. Lo primero cae dentro de la Economía; lo segundo cae dentro del campo de la Ciencia Política.<sup>19</sup>

La planeación es importante porque reduce los costos; evita que haya actividades fortuitas, inconsistentes y fuera de lugar.

Para que exista una planeación adecuada, es necesario que esté basada en hechos, y no en emociones o en deseos; se debe eliminar la improvisación.

Considerando exclusivamente el lado materialista de las cosas, la meta puede consistir en que cada miembro de la sociedad pueda tener suficiente comida, vestido o techo para satisfacer las necesidades de la vida cotidiana.

Concebiremos las metas simplemente como objetos a los que hay que aspirar, y daremos una calificación más alta a un plan que alcance una "mala meta" que a uno que no alcance ninguna meta buena.

En la medida en que el planificador sustituya las metas de la sociedad por sus propias metas, fallará como técnico, ya que es obligación del planificador asegurar-se de que aparezcan como metas aquellas cosas que desea la mayor parte de la sociedad y sus dirigentes, y que aquello que aparezca como metas sea lo que desea la mayoría.

La elección de metas se efectúa, al igual que cualquier otra elección pública, a través del sistema político.<sup>20</sup> Los grupos de intereses, compitiendo entre sí, logran una mayor o una menor influencia, una mayor o una menor aceptación de sus objetivos. El campo en el cual se libra la batalla puede ser un Parlamento, si la sociedad tiene una forma de gobierno democrática; un consejo, si tiene una forma corporativista; un presidium, si está dirigida por un solo partido; una junta, si tiene una dictadura militar; o una clase, si está dirigida por una oligarquía.<sup>21</sup> La forma de gobierno que prevalezca no es de incumbencia directa para el planificador. Lo que sí le concierne es el grado al cual se encuentran articuladas las metas, el grado al cual representan los deseos de los dirigentes del país, y la medida en que captan el respaldo del resto de la población.

No se pueden planificar los medios sin conocer los fines.

En un plan debemos encontrar todos los niveles; -

los más abstractos -las aspiraciones- que reflejan los objetivos últimos de la sociedad; los intermedios -las metas- que todavía son abstractos, pero que pueden ser susceptibles de alcanzarse durante el periodo de operación del plan; y los menos abstractos -los objetivos- que son los resultados cuantitativos específicos que el plan debe alcanzar.

#### LOS INSTRUMENTOS DE LA PLANIFICACION.

Al seleccionar las metas siempre es necesario considerar los medios disponibles, ya que jamás existen medios suficientes para alcanzar todos los objetivos. Siempre es necesario considerar las metas al elegir los medios, ya que las instituciones que se desarrollan para facilitar la producción y la distribución deben alcanzar las metas de la sociedad.

Algunos de los medios a través de los cuales se alcanzan los objetivos, generalmente aquellos que están sujetos a control gubernamental, se conocen como instrumentos. Para alcanzar las metas, el número de instrumentos debe ser al menos tan numeroso como el número de objetivos.<sup>22</sup>

Puede considerarse que los medios consisten en ciertas cantidades físicas de recursos y en la manera en que pueden emplearse. Tal cantidad de fuerza de trabajo y tal cantidad de materiales, y tal cantidad de otros recursos pueden combinarse en esta o en otra forma para -

producir una cantidad determinada de productos. Los medios comprenden tanto los insumos como las relaciones técnicas e institucionales entre los insumos y los productos.

El planificador, al menos en el caso de los primeros planes, tiene que subsistir a base de datos fortuitos y, por consiguiente, muchas veces inadecuados. Generalmente se dispone de cifras exactas sobre la población, sexo, edad, su educación y sobre actividades industriales y gubernamentales; algunas veces se dispone de cifras menos exactas sobre actividades no industriales, tales como la agricultura, el comercio y las finanzas; generalmente los datos sobre la distribución del ingreso y la riqueza, sobre el tiempo empleado en llevar a cabo las actividades económicas y sobre la forma en que se toman las decisiones son muy inexactos o no existen.

En la consecución de las diferentes metas no sólo se necesitan recursos, sino también algunos medios para combinarlos con destreza a fin de aprovechar sus potenciales. Cuando el proceso de combinación utiliza primordialmente seres humanos, en una forma que dignifica las costumbres y la moral de la sociedad, tendemos a darle el nombre de institución. Cuando el proceso de combinación utiliza también materiales físicos y genera productos tangibles, tendemos a darle el nombre de técnica, y a una variedad de técnicas el nombre de tecnología.<sup>23</sup>

Para el planificador tanto las instituciones como-

la tecnología son elementos que hay que manipular con el fin de obtener las metas de la sociedad.

Mediante la planeación, el planificador debe prever y anticiparse a las eventualidades, prepararse a las casualidades y proyectar las actividades ordenadamente para realizar el objetivo. Debe comprenderse que el tiempo y el dinero empleados e invertidos en la planeación, generalmente se recuperan por medio de resultados más efectivos y más rápidos.

George Terry nos dice que "Para lograr una meta - más eficazmente, la planeación o esfuerzo mental debe tener lugar normalmente, antes de la acción o el esfuerzo físico".<sup>24</sup>

Los planes pueden ser a corto, mediano o a largo-plazo. Los últimos son los que normalmente se utilizan - en la Administración Pública Federal.

### I.3.2.- DIFERENTES DEFINICIONES DE PLANEACION.

Respecto a la definición de planeación existen diferentes obras y autores connotados, de los que incluyo algunos para el desarrollo de este trabajo por considerar los conceptos del tema, más completos, en materia de la administración:

George Terry define la planeación de la siguiente manera: "La planeación es escoger y realizar hechos para prever y formular actividades propuestas que se suponen necesarias para lograr resultados deseados".<sup>25</sup>

Agustín Reyes Ponce, también la define: "La planeación es fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que ha de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las de terminaciones de tiempo y de números necesarios para su realización".

El profesor Kootz, de la Universidad de California, propone la siguiente definición: La planeación es la función administrativa que consiste en seleccionar entre diversas alternativas, los objetivos, las políticas, los procedimientos y los programas de una empresa". Cito esta definición porque en este caso la gran empresa es la Administración Pública Federal.

Santiago Zorrilla Arena y José Silvestre Méndez, definen la planificación, de la siguiente manera: "Coordinación por medio de un esfuerzo consciente, sistemático-

co y decidido, realizado por un órgano calificado de la sociedad, para alcanzar determinados objetivos generales o específicos".<sup>26</sup>

La definición que el profesor Pablo Nudelman hace del Sistema Nacional de Planeación es la siguiente: "Llamaremos Sistema Nacional de Planeación al conjunto de elementos por medio de los cuales se llevan al cabo las tareas que involucra la Planeación Económica y Social, cuyo producto final son las decisiones planeadas de las acciones realizadas en los diversos ámbitos operativos del área definida como económico-social".<sup>27</sup>

De las anteriores definiciones de planeación se desprende, que ésta significa prever el futuro, anticiparse a situaciones que son susceptibles de detectar, y que determinan el éxito o el fracaso de la Administración Pública Federal, así como la adecuada y sistemática racionalización en la selección de los planes para el logro de los objetivos.

La planeación es prever el futuro porque antes de cristalizar objetivamente, se piensa, se selecciona y se decide sobre lo que habrá de realizarse. Aquí es donde el planificador demuestra su capacidad creadora.

La planeación debe concordar desde luego, con la razón, es decir, lo planeado deberá ser realizable. Todo raciocinio, toda meditación, toda selección de planes que se haga sobre el futuro, deberán tener como etiqueta

inconfundible la investigación, el estudio y la consideración de la experiencia, para poder lograr los objetivos deseados.

## PIE DE PAGINAS DEL PRIMER CAPITULO:

- 1 ROLL, ERIC, "Historia de las Doctrinas Económicas", - trad. de Florentino M. Turner, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, P. 67.
- 2 VAN SICKLE, JOHN V. y ROGGE, BENJAMIN A., "Introducción a la Economía", trad. de Angel Gacs, UTEHA, México, - 1959, P. 25.
- 3 ZORRILLA ARENA, SANTIAGO y MENDEZ, JOSE SILVESTRE, "Diccionario de Economía", OCEANO, México, 1975, P. III.
- 4 WONNACOTT/WONNACOTT, citado en la obra "Economía", - trad. Juan Fernández de Castro y Rivera, y Juan Tugo - res Ques, MCGRAW-HILL, México, 1986, P. 8.
- 5 HERZOG, J. SILVA, "Antología del Pensamiento Económico y Social", Fondo de Cultura Económica, México, 1972, - P. 344.
- 6 WONNACOTT/WONNACOTT, op. cit., P. 8.
- 7 VAN SICKLE, JOHN V. y ROGGE, BENJAMIN A., op. cit. P. - 573.
- 8 RAMIREZ LIMON, LEOPOLDO, tesis "La Planeación Económica en la Legislación Administrativa de México, UNAM, - México, 1964, P. 32.
- 9 RAMIREZ LIMON, LEOPOLDO, op. cit., P. 33.
- 10 VAN SICKLE, JOHN V. y ROGGE, BENJAMIN A., op. cit., - P. 574.
- 11 WONNACOTT/WONNACOTT, op. cit., P. 78.
- 12 WONNACOTT/WONNACOTT, op. cit., P.P. 91-93.
- 13 GRIFFIN, KEITH B. y ENOS, JOHN L., citado en la obra - "La Planificación en el Desarrollo", trad. Guillermo - A. Cárdenas, Fondo de Cultura Económica, México, - 1975, P. 38.

- 14 Ibid. P. 38.
- 15 ZORRILLA ARENA, SANTIAGO y MENDEZ, JOSE SILVESTRE, -  
op. cit., P.P. 131-132.
- 16 SALAZAR RAZO, MANUEL, Tesis "Los Sistemas Nacionales  
de Planeación, Presupuesto por Programas y la Planea-  
ción Democrática", UNAM, México, 1984, P. 20.
- 17 Ibid. P. 21.
- 18 GRIFFIN, KEITH B. y ENOS, JOHN L., op. cit., P. 21.
- 19 Ibid. P. 50.
- 20 Ibid. P. 51.
- 21 Ibid. P. 52.
- 22 Ibid. P. 68.
- 23 Ibid. P. 69.
- 24 TERRY, GEORGE, "Administración y Control de Oficinas",  
Edit. COMPAÑIA CONTINENTAL, S.A., México, 1971, P. 10.
- 25 Ibid. P. 10.
- 26 ZORRILLA ARENA, SANTIAGO y MENDEZ, JOSE SILVESTRE, -  
op. cit., P. 132.
- 27 SALAZAR RAZO, MANUEL, op. cit., P. 37.

II.- LA PLANEACION DE LA ECONOMIA EN ESTADOS CON ECONOMIAS DE MERCADOS, POR OPOSICION A LAS ECONOMIAS DIRIGIDAS.

RASGOS COMUNES A TODOS LOS SISTEMAS ECONOMICOS.

Existen ciertos rasgos de la vida económica que son comunes a todas las economías basadas en la especialización y el intercambio. La vida económica bajo una empresa privada no es totalmente distinta de la vida económica bajo otras formas de organización económica. Los rasgos externos de la vida económica comunes, son:

NECESIDADES.- Ser hombre es necesitar alimento, vestido, habitación y otros bienes económicos. Las necesidades humanas son la fuente de toda acción económica.

RECURSOS.- Para obtener los bienes económicos, las personas de cualquier sociedad, sea la que fuere, tienen que producir, y producir es usar recursos. Los recursos básicos son los mismos en todas partes: hombre y naturaleza. Los economistas emplean también el término tierra, y cuando estos recursos han sido transformados, se convierten en bienes de consumo. Cuando en vez de consumirse, estos bienes son utilizados para la producción de otros bienes, se convierten en bienes de capital.

ESPECIALIZACION.- Otro rasgo característico de la vida económica moderna es la especialización: la división del trabajo; el uso del dinero; la extensión del mercado; medidas exactas y pesos precisos; la protección

de los derechos de los especialistas; excedentes para soportar la espera que supone la producción moderna; y finalmente, un medio social favorable.

**EL DINERO.**- La especialización implica el cambio - de bienes y servicios, y el cambio, salvo en la escala - más simple, implica necesariamente el uso del dinero, el cual se define como algo que es generalmente aceptado a cambio de bienes y servicios.

**LA CORRIENTE CIRCULAR.**- Cualquiera que sea la forma de organización económica, el proceso básico de la vida económica consiste en una corriente circular entre economías domésticas y empresas, o sea, entre la unidad - consumidora y la unidad productora.

#### **LA ECONOMIA DE MERCADO BAJO PURA COMPETENCIA.**

El economista usa la palabra mercado para designar el proceso de cambio de bienes y servicios. Este proceso siempre comprende los siguientes elementos: un bien o - servicio (o un grupo de bienes y servicios); comprado - res, vendedores, loca (lugar) y tiempo.

La competencia se define como la "rivalidad que - existe entre varias personas para lograr su objetivo".<sup>1</sup>

Existe la competencia pura, también llamada perfecta, y la competencia imperfecta.

La competencia perfecta es el mercado en el que - existe un gran número de oferentes y demandantes de una-

mercancía tipificada u homogénea. Existe libertad absoluta de movimiento para compradores y vendedores y no existen controles y reglamentos sobre los precios.

Las características del mercado de competencia pura o perfecta, son:

1.- La oferta y la demanda son atómicas, es decir, constituidas por partes muy pequeñas, de tal manera que ni oferentes ni demandantes en forma individual pueden influir sobre el precio;

2.- Existe plena movilidad de mercancías y factores productivos; las empresas se comportan como auténticas rivales;

3.- Hay libre entrada al mercado, de tal suerte que cualquier nueva empresa que lo desee y cuente con los recursos necesarios puede hacerlo;

4.- Las mercancías ofrecidas deben ser homogéneas, de tal manera que la publicidad no es competitiva, sólo-informativa; y

5.- Los oferentes y demandantes tienen un perfecto conocimiento de todos los movimientos que se realizan en el mercado.<sup>2</sup>

Las características del mercado de competencia imperfecta, son:

1.- El número de oferentes no es tan grande como en la competencia perfecta; puede ser un reducido número o un solo vendedor; los oferentes sí pueden intervenir -

para modificar los precios;

II.- No existe plena movilidad de mercancías y factores productivos, o sea, hay cierto grado de control sobre factores o mercancías;

III.- Los productos no son homogéneos; puede haber diferenciación apoyada por la publicidad competitiva;

IV.- Hay cierto control de patentes, marcas y tecnología, lo cual dificulta la entrada de nuevos oferentes al mercado; y

V.- Los demandantes no conocen plenamente el funcionamiento del mercado; son los oferentes quienes mejor conocen el movimiento del mercado. Algunos ejemplos de competencia imperfecta son: el monopolio; el oligopolio y la competencia monopolística.<sup>3</sup>

De todo lo expuesto en lo que va de este capítulo, podemos deducir que economía de mercado es aquella en la que existe producción generalizada de mercancías, en la que cada capitalista decide qué, cómo y cuanto producir e invertir; en la que la finalidad de los capitalistas es la obtención de ganancias; es aquella en que los productos se comercializan en el mercado; es una economía monetaria y existe propiedad privada de los medios de producción, donde la fuerza de trabajo se convierte en mercancía que los obreros tienen que vender para poder subsistir.

Puesto que no se han puesto bien de acuerdo los e-

conomistas en relación a saber distinguir los términos - de economía mixta, con economía dirigida, toda vez que - en los libros de Wonnacott/Wonnacott<sup>4</sup> (economía), y de Samuelson, (curso de economía moderna)<sup>5</sup>, en ambos se equipara la economía mixta con la economía dirigida; en cambio en el Diccionario de Economía de Santiago Zorrilla Arena y José Silvestre Méndez,<sup>6</sup> dice que en realidad no existe la economía mixta porque tanto el Estado como el sector privado "se complementan y el objetivo que tienen es el desarrollo de la sociedad capitalista".

Así las cosas y con el propósito de diferenciar - los términos de economía de mercado con economía dirigida, diremos que la primera es la economía capitalista, y la segunda es la economía socialista.

Como es sabido, toda formación social tiene que atenderse, para su existencia y desarrollo, a determinadas proporciones en la distribución del trabajo y de los medios de producción entre las diversas ramas de la economía nacional. En las condiciones del capitalismo, la necesaria proporcionalidad en cuanto al desarrollo de la producción se logra de un modo espontáneo, pasando a través de constantes oscilaciones, a través de crisis periódicas de superproducción, que reflejan la contradicción fundamental del capitalismo.

El capitalismo -dice V. I. Lenin- necesita de la crisis, para establecer la proporcionalidad, constante -

mente rota.<sup>7</sup>

La economía se halla libre de la contradicción fundamental del capitalismo. En el socialismo, la propiedad social sobre los medios de producción corresponde al carácter social de la producción. Y la propiedad social - lleva consigo la necesidad y la posibilidad de un desarrollo planificado de la economía nacional. Engels escribía que al convertirse los medios de producción en patrimonio de la sociedad, "se hace posible la producción social con arreglo a un plan trazado de antemano".<sup>8</sup>

La socialización de los medios de producción permite establecer planificadamente la proporcionalidad en la distribución de los medios de producción y la mano de obra entre las distintas ramas de la economía nacional - socialista.

La espontaneidad y el automatismo son incompatibles con el régimen de la propiedad social sobre los medios de producción.

Al contrario de lo que ocurre con la propiedad privada sobre los medios de producción, que divide a los productores de mercancías y engendra la competencia y la anarquía de la producción, la propiedad social agrupa a las numerosas empresas en un todo único, que es la economía nacional, sometido a una meta única. La gran propiedad social socialista no puede desarrollarse sin un plan

general, que dé a la sociedad entera una unidad de acción y asegure la necesaria proporcionalidad en el desarrollo de las diversas ramas y empresas de la economía social en su conjunto.

Fundamentando la necesidad de un desarrollo armónico de la economía socialista, señalaba Lenin que no es posible administrar la economía nacional sin poseer un plan trazado para un largo periodo, que una gigantesca tarea de la revolución socialista es "la transformación de todo el mecanismo económico del Estado en una gran máquina única, en su organismo económico que funcione de tal modo, que cientos de millones de personas se rijan por un solo plan".<sup>9</sup>

Así como el capitalismo sería inconcebible sin la competencia y la anarquía de la producción, que acarrearán el despilfarro del trabajo social, el socialismo es inconcebible sin un desarrollo planificado de la economía nacional, que asegure el empleo racional y económico del trabajo social y de sus resultados.

El desarrollo planificado, proporcional, de la economía nacional es una ley económica del socialismo.

Ahora que ya hemos visto la economía de mercado, tanto en pura competencia como de competencia imperfecta; y deduciendo que los países que tienen este tipo de economías son capitalistas, en los que existen los monopolios, y toda vez que los dirigentes de estos últimos,-

o sus servidores ocupan importantísimos puestos en los - gobiernos, y en todo el aparato del Estado;<sup>10</sup> diremos - que la planeación en este tipo de países (económica) - siempre será elaborada favoreciendo a los monopolios, - por el entrelazamiento de éstos y el Estado, por la supeditación del aparato estatal a los mismos.<sup>11</sup> El capital-monopolista se vale del aparato del Estado para inmiscuirse en la vida económica del país con el fin de asegurarse las altas ganancias monopolísticas y de fortalecer su dominación económica y política.

La ingerencia cada vez mayor del Estado burgués en la vida económica se expresa bajo diversas formas. Pasan a manos del Estado burgués toda una serie de empresas, - ramas y funciones económicas, manteniendo en el país el dominio de la propiedad privada sobre los medios de producción.

La supeditación del aparato estatal a los monopolios se opera, principalmente, por medio de la unión personal. Los grandes magnates del capital ocupan cada vez con mayor frecuencia altos puestos en los gobiernos de los países burgueses. Entre los grandes monopolios se entabla una enconada lucha en torno a la conquista de los puestos más importantes del aparato del Estado. De otra parte, los ministros, generales, diplomáticos, etc., al separarse de sus cargos, pasan a ocupar altos y bien remunerados en el aparato de los más importantes monopolios.

Los monopolios dominantes toman en sus manos y utilizan en su interés la propiedad estatal. Esta propiedad en los países capitalistas, surge como resultado de la creación de empresas y la construcción de ferrocarriles, arsenales, etc., a cargo del presupuesto público y también mediante la nacionalización que no es sino la entrega al Estado, a cambio de una generosa compensación abonada por éste, de ciertas empresas particulares.

En los países burgueses, la propiedad estatal es, sencillamente, una modalidad de la propiedad capitalista, con la diferencia de que el propietario de la empresa, en este caso, no es un capitalista individual, sino el Estado burgués, sometido al capital monopolista. Los órganos de administración de las empresas nacionalizadas se hallan integrados, casi siempre, por representantes de los más poderosos monopolios. Los monopolios se enriquecen con la creación de las empresas del Estado. Son frecuentes los casos en que éstos se entregan en arriendo a grandes firmas, en condiciones muy ventajosas. Los monopolios obtienen del Estado una serie de franquicias y privilegios, por ejemplo, tarifas rebajadas en el suministro de energía eléctrica o el transporte por ferrocarril, etc. En los países capitalistas se practica ampliamente el procedimiento que consiste en poner de nuevo las empresas del Estado en manos de los particulares, por lo general, gratuitamente.

Los monopolios se enriquecen mediante los encargos

recibidos del Estado y que aportan ganancias enormes. Bajo el pretexto de "estimular la iniciativa privada", el Estado burgués abona a los empresarios más poderosos crecidas sumas en concepto de subsidios y préstamos no reembolsables. Cuando los monopolios se encuentran en peligro de quiebra, reciben del Estado los recursos necesarios para cubrir sus pérdidas, y las autoridades llegan a un acuerdo con ellos para facilitarles el pago de los impuestos que adeudan. Y así pasan a los bolsillos de los monopolistas, por medio del presupuesto, las enormes sumas arrancadas a las masas trabajadoras en concepto de impuestos.

Por lo anteriormente expuesto ha quedado clara la diferencia entre la planeación económica de un país con economía de mercado, respecto a la planeación económica de un país con economía dirigida, puesto que en la primera intervienen para su elaboración, tanto el gobierno como los grandes monopolios; y en la segunda su elaboración corresponde a la junta de planificación. El plan emanado de esta junta, se nos dice, será democrático, en el sentido de que en sus aspectos fundamentales, habrá sido aprobado en elecciones, y de que, a intervalos, los ciudadanos tendrán oportunidad para votar la destitución de los gobernantes y el nombramiento de una nueva junta de planificación, encargada de formular y ejecutar un nuevo plan. 12

Por oposición a los continuos atentados contra la proporcionalidad propios del capitalismo, el socialismo se caracteriza, según lo define V. I. Lenin, porque en él se mantiene el principio de la proporcionalidad de un modo consciente y sin interrupción.<sup>13</sup>

## II.1.- PLANEACION EN LAS ECONOMIAS DE MERCADOS.

Los defensores del capitalismo afirman que el Estado se ha convertido en la fuerza decisiva de la economía de los países capitalistas y que es capaz de asegurar la dirección planificada de la economía nacional. En realidad, el Estado burgués no puede dirigir la economía consuejcción a un plan,<sup>14</sup> ya que los fundamentos de la economía bajo el capitalismo son la propiedad privada capitalista sobre los medios de producción y la explotación del hombre por el hombre.

La acción reguladora ejercida por el Estado burgués sobre la producción en ciertas empresas, tructe y ramas de la economía, en interés de los más poderosos monopolios, lejos de eliminar la competencia entre las agrupaciones monopolistas, la agudiza y viene a reforzar la anarquía existente en toda la economía capitalista, toda en su conjunto.

El capital monopolista de Estado se rebela incapaz para renovar y sanear la economía nacional. El Gobierno burgués no es, ni mucho menos, la fuerza determinante de la economía ni puede dirigir ésta con arreglo a un plan, pues es impotente frente a las leyes económicas del capitalismo, que actúan como calamidades elementales. La dominación de los monopolios, que aspiran a asegurarse las máximas ganancias, lleva hasta el último límite el carácter caótico de la economía nacional.<sup>15</sup>

El capitalismo capitalista de Estado conduce a la agudización de todas las contradicciones del régimen burgués. La regulación de la economía, encaminada a asegurar las altas ganancias monopolistas de los magnates del capital financiero en detrimento de la clase obrera y de las masas trabajadoras, el aumento del paro forzoso, el incremento de la carestía y de los impuestos, y unido todo ello a la militarización de la economía, trae consigo la restricción cada vez mayor de la demanda solvente de mercancías por parte de los trabajadores y crea las condiciones para nuevas crisis económicas de superproducción.

El desarrollo del capitalismo monopolista de Estado toma incremento, sobre todo, en los periodos de preparación y sostenimiento de las guerras imperialistas. Lenin calificó el capitalismo monopolista de Estado en tiempos de guerra, de presidio militar para los obreros y paraíso para los capitalistas.

El desarrollo del capitalismo monopolista de Estado refuerza el poder de los monopolios, conduce al incremento de la opresión y del grado de explotación de la clase obrera, de los campesinos y de amplias capas de intelectuales y el desenfreno de la reacción y el despotismo militar.

Refiriéndose a la influencia del capitalismo de Estado en la situación de las masas, señalaba Lenin: "A ba

se de mantener la propiedad privada sobre los medios de producción, todos estos pasos dados hacia una gran monopolización y una gran estatificación de la producción - llevan consigo, inevitablemente, el reforzamiento de las masas trabajadoras, el reforzamiento de la opresión, nuevas dificultades opuestas a la resistencia a los explotadores, la vigorización de la reacción y del despotismo - militar y, al mismo tiempo, conducen indefectiblemente - al aumento desmedido de las ganancias de los grandes capitalistas a costa de todas las demás capas de la población, el avasallamiento de las masas trabajadoras, condenándolas a pagar durante largas décadas un tributo a los capitalistas, en concepto de intereses que suman miles - de millones por sus empréstitos".<sup>16</sup>

## II.2.- PLANEACION EN LAS ECONOMIAS DIRIGIDAS.

RASGOS FUNDAMENTALES DE LA LEY DEL DESARROLLO  
PLANIFICADO DE LA ECONOMIA NACIONAL.

La ley del desarrollo planificado, proporcional, - de la economía nacional exige que el desarrollo de todas las ramas de la economía se someta a una dirección única y planificada por parte de la sociedad, para guardar la necesaria proporcionalidad entre todos los sectores y elementos de la economía nacional.

En el socialismo es necesario mantener un ritmo rápido e ininterrumpido en el auge de la producción, que - beneficia la economía nacional.

A base de la ley del desarrollo planificado, proporcional, se procede a la distribución de los medios de producción y de la mano de obra entre las distintas ramas - de la economía socialista.

Esta ley se propone mantener un elevado ritmo en - el desarrollo de las distintas ramas de la economía nacional. También se propone guardar las proporciones acertadas entre la producción y el consumo; entre el consumo y la acumulación; entre los recursos materiales y los financieros; entre la suma de los ingresos en dinero de la población y el volumen de la circulación comercial y de los servicios prestados a la población.

También se propone distribuir racionalmente los - productos de la economía socialista, de acuerdo a regio-

nes y a especialización, y a cooperación productiva.

Los medios de producción y los artículos de consumo, son bien correlacionados. Estos dos sectores de la producción social requieren, ante todo, el desarrollo preferente de las ramas que producen medios de producción y, en primer lugar, la de la industria pesada, con la industria de construcción de maquinaria; y exige el desarrollo de las ramas que producen artículos de consumo.

La agricultura es una rama muy importante, que beneficia la economía socialista, pues esta debe producir suficientes víveres para la población agrícola y la industrial.

Existe una íntima relación entre todas las ramas de la producción, ya sea agrícola, industrial, etc.

La distribución territorial socialista de la producción obedece a las leyes económicas del socialismo; descansa sobre los siguientes principios fundamentales:

A.- Acercar por todos los medios la producción a las fuentes de materias primas, de combustible y energía.

B.- Una distribución territorial planificada del trabajo entre las regiones económicas, en consonancia con el desarrollo complejo de la economía en estas regiones.

C.- La distribución de la industria en toda la extensión del país.

D.- La supresión de la desigualdad económica de hecho entre los pueblos y el rápido auge de la economía de nacionalidades antes atrasadas, lo que constituye la base material para el fortalecimiento de la amistad y la colaboración entre los pueblos.

El transporte es, según la definición de Marx, la cuarta rama de la producción material (después de la industria extractiva, la de transformación y la agricultura). El transporte unifica a todas las ramas de la economía nacional y a los sectores económicos del país y desempeña un importante papel en el proceso de producción y distribución de los bienes materiales.

La colaboración económica planificada y la ayuda mutua entre los países del campo socialista constituye un rasgo importantísimo de la función del Estado socialista en materia de organización económica.

#### LA LEY DEL DESARROLLO PLANIFICADO DE LA ECONOMIA NACIONAL Y LA PLANIFICACION SOCIALISTA.

El partido comunista y el Estado socialista ponen en práctica los postulados de la ley del desarrollo planificado de la economía nacional, mediante planes encaminados a organizar y orientar la actividad fecunda de las masas trabajadoras. La dirección planificada de la economía nacional es un rasgo importantísimo de la función de organización económica del Estado socialista.

La planificación socialista descansa sobre una ba-

se rigurosamente científica y exige una síntesis constante de la práctica de la construcción del comunismo y del empleo de todas las conquistas de la ciencia y la técnica. Dirigir planificadamente la economía nacional significa prever.

La previsión científica se basa en el conocimiento de las leyes económicas objetivas y toma como punto de partida las necesidades ya en sazón que plantea el desarrollo de la vida material de la sociedad.

La gestión planificada de la economía descansa sobre el principio leninista del centralismo democrático. Este principio entraña la combinación de la dirección centralizada y planificada de la economía con el máximo desarrollo de la actividad creadora de las masas trabajadoras y el reconocimiento de la necesaria autonomía y de la amplia iniciativa por parte de los órganos locales, económicos, de partido, estatales y sindicales, así como por parte de las diferentes empresas, tanto en el establecimiento de los planes como en la lucha por su cumplimiento y superación.

La planificación socialista exige una lucha intransigente contra las tendencias antiestatales, contra las tendencias encaminadas a establecer planes reducidos y cortados por patrones estrechos que no movilizan a nadie, así como contra el arbitrio en la planificación, que no tiene en cuenta las posibilidades reales de desarrollo de la economía socialista.

El principio leninista del centralismo democrático-va dirigido tanto contra la espontaneidad y la anarquía - en la producción como contra el centralismo burocrático.- "Nosotros -escribía Lenin- somos partidarios del centralismo democrático. Y hay que comprender claramente cuánto dista el centralismo democrático, por una parte, del centralismo burocrático y, por la otra, del anarquismo".<sup>17</sup>

El Partido comunista y el Estado soviético, apoyándose en la acción de las leyes económicas del socialismo, sintetizando en todos y cada uno de sus aspectos la práctica de la construcción económica y cultural y teniendo en cuenta el conjunto de las condiciones interiores y exteriores del país del socialismo, fijan en cada etapa las más importantes tareas económicas y políticas de los planes estatales. Y, en consecuencia con ello, se trazan el ritmo de ampliación de la producción y las perspectivas - de desarrollo de la economía nacional.

Para asegurar la dirección planificada de la economía socialista, se necesita un sistema centralizado de cálculo de la economía nacional y de estadística. Decía - V. I. Lenin que "el socialismo es cálculo". Sin un cálculo adecuado es imposible la construcción planificada, socialista. Y el cálculo no se concibe sin estadística. En la economía socialista, estadística y cálculo van inseparablemente unidos al plan económico.

El rápido desarrollo económico de la U. R. S. S. -

Nos da la respuesta a si es efectivo o no, que el Estado guíe la planeación económica de la nación, o sea, que la economía sea dirigida.

Es verdad que el pueblo ruso ha pagado quizá un precio muy oneroso en forma de pérdida de la libertad personal; pero, cuando el pueblo pasa hambre -y la mayoría de los pueblos del mundo pasan hambre la mayor parte del tiempo-, librarse de la miseria puede muy bien parecer más importante que gozar de la libertad.<sup>18</sup>

Los pueblos que nunca han sabido lo que significa -pasar hambre están mal calificados para afirmar dogmáticamente que la libertad personal es más importante que tener el estómago lleno. En todo caso, el argumento a favor de un desarrollo económico realizado mediante la libertad no será escuchado, a menos que pueda mostrarse que la clase de desarrollo económico que buscan los pueblos de los países pobres se logra mejor ateniéndose en primer lugar a las fuerzas del mercado libre, y solo en segundo lugar a la guía del Gobierno que ateniéndose sobre todo a éste y relegando a segundo plano a aquellas.

### II.3.- LA PLANEACION DE LA ECONOMIA MEXICANA: ES DE UNA ECONOMIA DIRIGIDA O DE MERCADO.

En el libro intitulado *La Planeación en el Desarrollo*, de Keith B. Griffin y John L. Enos, traducido por Guillermo A. Cárdenas, y editado por el Fondo de Cultura Económica, en las páginas 271 y 272, dice lo siguiente:

"En 1963, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social llevó a cabo una encuesta sobre las prácticas de planificación en diecinueve países latinoamericanos. Seis de estos países tenían un plan a largo o mediano plazo; a saber Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México y Venezuela. De los otros, nueve países tenían planes menos ambiciosos y cuatro países aún no iniciaban la planificación. De los seis países empeñados en procesos de planificación, ninguno tenía un programa financiero a largo plazo que le permitiera implementar un plan. Ninguno tenía un plan anual que le permitiera a las autoridades traducir los objetivos globales en gastos específicos. Ninguno había diseñado proyectos de inversión para respaldar el plan. Finalmente, ninguno cantaba con los datos estadísticos necesarios para el tipo de planificación que había adoptado. No obstante, ¡Cada uno de los 19 países tenía una oficina central de planificación! Esta oficina con frecuencia no era más que una fachada que se le presentaba a los cándidos y a los ignorantes, una pantalla detrás de la cual se obtenían préstamos del exterior con el fin de sostener y fortalecer el sistema so -

cial, político y económico existente".<sup>19</sup>

La Constitución General de la República establece que en nuestro país la economía es mixta, es decir, por una parte será de mercado, y por la otra será dirigida, al señalar en los artículos 25 y 26, lo siguiente:

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

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

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

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el ar-

título 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

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

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

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

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

Artículo 26 Constitucional: "El Estado organizará-

un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

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

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

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la -

ley".<sup>20</sup>

Como puede notarse de lo que establecen los numerales antes mencionados de nuestra Carta Magna, en la economía de nuestro país intervienen tanto el Estado como - la iniciativa privada, por eso se le califica como mixta.

Sin embargo y no obstante lo estipulado en nuestra Ley Suprema, la realidad es otra, pues si bien es cierto que economía mixta es un término ideológico que se aplica a aquellas economías en las que existe fuerte participación estatal en las actividades económicas, además de la participación de los capitalistas o sector privado; y que también el Estado, con su participación en la economía, persigue fines sociales y "se opone al sector privado", que persigue objetivos capitalistas, también lo es que este término de economía mixta sólo existe y es muy usado en algunos países de América Latina, entre ellos - México, y que como lo habíamos dicho anteriormente, en realidad no existe la economía mixta porque tanto el Estado como el sector privado se complementan y el objetivo que tienen es el desarrollo de la sociedad capitalista.<sup>21</sup>

Creo que más bien el sistema de economía mexicana se parece más a la economía de mercado de competencia imperfecta, en virtud de que en nuestro país existen grandes corporaciones que concentran un gran poder económico y que de hecho actúan bajo la forma de competencia imper

fecta, es decir, monopolística, como por ejemplo se pueden citar algunas empresas como Televisa, S. A.; Kimberly Clark de México; el Grupo Industrial Alfa; etc.

Los términos monopolio, duopolio y oligopolio se usan para designar mercados en los que sólo hay un vendedor de productos uniformes; dos vendedores o unos pocos vendedores, respectivamente.

La competencia existente en un mercado de esta naturaleza, se llama monopolística, porque los pocos vendedores, cada uno de los cuales diferencia su producto o sus productos de los de sus rivales, mediante publicidad, presentación especial, etc.

Realmente los hechos que ocurren en México, en cuanto a la economía se refiere, refuerzan más la acepción anterior de que nuestra economía no es mixta, sino de mercado en la modalidad de competencia imperfecta, es decir, capitalista, de lo cual se desprende que la planeación económica que existe en nuestro país, y que más adelante se analizará, refleja más bien las demandas de financiamiento externo que los deseos del Gobierno de asumir la responsabilidad del desarrollo,<sup>22</sup> toda vez que en este tipo de economías capitalistas el Estado no puede convertirse en la fuerza decisiva capaz de asegurar la dirección planificada de la economía nacional, ya que los fundamentos de la economía bajo el capitalismo son la propiedad privada capitalista sobre los medios de producción y la explotación del hombre por el hombre.

Como se afirma en el manual de economía política, - de la Academia de Ciencias de la U. R. S. S., al referir se al capitalismo monopolista de Estado, o sea, a la economía de mercado de competencia imperfecta de un país, - en su página 255, obra que he estado citando constantemente en este trabajo, que "Los grandes magnates del capital ocupan cada vez con mayor frecuencia altos puestos - en los gobiernos de los países burgueses".<sup>23</sup> En nuestro país también ocurren estas cosas, según lo que transcribiré del periódico Ovaciones, de nuestro territorio nacional, del día miércoles 19 de octubre de 1988, en su página 7, segunda sección de la edición matutina:

"EMPRESARIOS AL PRI: Lo que puede considerarse como la incorporación al PRI de ABEDROD DAVILA (presidente - del grupo Olmeca), lo fue también para otros empresarios que aceptaron presidir otras subcomisiones, entre ellas anotamos a JUAN MORALES DORIA, presidente del Grupo Industrial Alfa; JUAN SANCHEZ NAVARRO, vicepresidente del Doble Corporativo, S. A. y ex-presidente del Consejo - Coordinador Empresarial; BERNARDO GUILLET, presidente de André Bigaux; JACUBO ZAIDEN WEBER, presidente de la Cámara de Comercio de México-Estados Unidos... Otros nuevos miembros del PRI lo son quienes participan en calidad de miembros de la citada comisión como: Gilberto BORJA NAVARRETE, presidente del Grupo ICA, Industria del Hierro, - Tremeac, Tolteca y Casa de Bolsa Acciones Bursátiles; JORGE CHAPA SALAZAR, ex-presidente de la Concanaco; ANDRES-

MARCELO SADA (miembro prominente de Nuestro Grupo) presidente del consejo de administración de CYDSA (hijo de Andrés G. Sada García y de Beatriz Zambrano), consorcio - con más de 140 empresas entre las que se encuentran la - Cervecería Cuauhtémoc, Clemente Jacques, Mafar, Hoteles - la Mansión, Peñafiel, etc.; Antonio Ruiz Galindo, de Industrias Ruiz Galindo y Carlos Slim HELU de Inversora - Bursátil casa de Bolsa y socio de Eloy BALLINAS y los - hermanos Chico Pardo, conocidos lavadores de dinero)...

A este grupo de connotados hombres de dinero se su ma también el presidente de Televisa Miguel ALEMÁN VELAS CO que ya estaba afiliado mucho tiempo atrás, se encargará de una subcomisión... Todos ellos bajo la presidencia de CLAUDIO X. GONZÁLEZ, ex-presidente del consejo mexicano de hombres de negocio del CCE y de la Coparmex, y socio mayoritario de Kimberly Clark de México...

Esta pléyade de grandes empresarios y cúpulos tendrá la responsabilidad de diseñar el programa de gobierno que nos regirá el próximo sexenio en materia de inver sión extranjera...<sup>24</sup>

- 1 ZORRILLA ARENA, SANTIAGO y MENDEZ, JOSE SILVESTRE, --  
op. cit., P. 28.
- 2 Ibid. P. 29.
- 3 Ibid. P. 28.
- 4 WONNACOTT/WONNACOTT, op. cit., P.P. 47-69.
- 5 SAMUELSON, "Curso de Economía Moderna", edit. Cien -  
cias Sociales Aguilar, España, 1979, P. 379.
- 6 ZORRILLA ARENA, SANTIAGO y MENDEZ, JOSE SILVESTRE, -  
op. cit., P. 53.
- 7 ACADEMIA DE CIENCIAS DE LA U.R.S.S., "Manual de Econo  
mía Política", trad. Wenceslao Roces, edit. GRIJALBO,  
S.A., México, 1983, P. 466.
- 8 Ibid. P. 466.
- 9 Ibid. P. 467.
- 10 Ibid. P. 253.
- 11 Ibid. P. 255.
- 12 VAN SICKLE, JOHN V. y ROGGE, BENJAMIN A., op. cit., -  
P. 684.
- 13 ACADEMIA DE CIENCIAS DE LA U.R.S.S., op. cit., P. -  
467.
- 14 Ibid. P. 258.
- 15 Ibid. P. 258.
- 16 Ibid. P.P. 258-259.
- 17 Ibid. P. 478.
- 18 VAN SICKLE, JOHN V. y ROGGE, BENJAMIN A., op. cit., -  
P. 718.

- 19 GRIFFIN, KEITH B. y ENOS, JOHN L., op. cit., P.P. ---  
271-272.
- 20 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICA --  
NOS, articulos 25 y 26.
- 21 ZORRILLA ARENA, SANTIAGO y MENDEZ, JOSE SILVESTRE, -  
op. cit., P. 53.
- 22 GRIFFIN, KEITH B. y ENOS, JOHN L., op. cit., P. 37.
- 23 ACADEMIA DE CIENCIAS DE LA U.R.S.S., op. cit., P. 255.
- 24 ARELLANO, LILIA, Periódico "Ovaciones", matutino, sec  
ción Estado de los Estados, México, 29 de octubre de-  
1988, P. 7

### III.- LA PLANEACION DE LA ECONOMIA EN EL ESTADO MEXICANO.

No obstante las manifestaciones contenidas a lo largo de todo el capítulo anterior, específicamente en la parte última, cuando se trató acerca de la planeación de la economía mexicana, en cuanto a la interrogación de si es una economía dirigida, o de mercado; en relación a afirmar, apoyándome en los conceptos que se encuentran en los diversos libros consultados, y en lo que realmente se está viviendo en nuestro país desde hace ya algún tiempo, respecto al entrelazamiento que existe entre las autoridades gubernamentales y los más poderosos representantes de la iniciativa privada, así como por la existencia de grandes monopolios que influyen de manera decidida, en las decisiones a tomar sobre la planeación económica, en este capítulo voy a hacer una exposición acerca de los intentos, que desde hace ya más de cincuenta años se han hecho en nuestro país, de planear la actividad económica, pero que en caso concreto, en este sexenio, se nos ha dicho una cosa en teoría, y que en la práctica ha sido otra.

#### ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO.

El primer intento de planear la economía en nuestro país, fue en 1930, con la Ley de Planeación de ese año, la cual planteó la necesidad de inventariar ampliamente los recursos naturales del país, y reorganizar la actividad económica y social.

El plan sexenal de 1934-1940, proporcionó una clara visión del cambio estructural que demandaba la sociedad en esos momentos.<sup>1</sup>

Luego, de 1953-1958 existió el Programa Nacional de Inversiones Públicas, en el que se utilizaron las Cuentas Nacionales para fijar metas de crecimiento; lo que se buscaba era definir marcos generales.<sup>2</sup>

El Plan de Acción inmediata de 1962-1964 y el Plan de Desarrollo Económico y Social de 1966-1970, establecieron lineamientos para la Inversión Pública y estimulos al sector privado por medio de marcos indicativos.<sup>3</sup>

A partir de 1976 se creó la planeación estructurada en tres ámbitos bien definidos: global, sectorial y estatal. Surge por primera vez, en 1980-1982 el Plan Global de Desarrollo, que ubicó las acciones de los distintos sectores económicos y sociales dentro de un marco estratégico general.

#### LEY DE PLANEACION DE 1982.

Con fecha treinta de diciembre de 1982 se creó la Ley de Planeación vigente en la actualidad, la cual fue motivo para abrogar la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930.

Esta Ley actual consta de 44 Artículos, siendo los 11 primeros los que tratan los aspectos generales de la misma, y forman el capítulo primero de ésta; el capí-

tulo segundo consta de los artículos del 12 al 19, y -- versan sobre El Sistema Nacional de Planeación Democrática. En el artículo 20 trata de la Participación Social - en la Planeación; del 21 al 32 se habla de Plan Nacional de Desarrollo y los Programas, y finalmente se habla de la Coordinación, Concertación e Inducción y Responsabilidades. Más adelante se analizará con mayor precisión esta ley, ya que por ahora me dedicaré a ver sólo aspectos generales de la Planeación de la Economía en el Estado - Mexicano, mas no de sus fundamentos.

#### LA PLANEACION DEMOCRATICA.

A la planeación en nuestro país se le llama Planeación Democrática, porque deriva de los propósitos políticos de la sociedad, y según se dice parte del sistema económico mixto, o de economía mixta del país, cuyos objetivos son lograr el fortalecimiento de la soberanía; la independencia y la autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural; la igualdad de derechos y lograr una sociedad más igualitaria; garantizar las garantías individuales, entre otros.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática -- constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector Público entre sí, para actuar de común acuerdo con - el sector social y las entidades federativas.

El proceso de planeación consta de cuatro etapas:

a) Formulación, o sea la elaboración del Plan Nacional y los programas de mediano plazo.

b) Instrumentación, que consiste en el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo. En esta parte del proceso de planeación encontramos la coordinación, que abarca las secciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en los Estados Federales y los municipios.

c) Control, es decir, el conjunto de actividades realizadas para vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige, y a lo establecido en el Plan y los programas.

Existe control normativo y administrativo, y el control económico y social. El primero lo coordina la Contraloría General de la Federación, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias; y el segundo lo coordinan las dos Secretarías mencionadas, a nivel global.

d) Evaluación, o sea, valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del Plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del propio Sistema, y se lleva a cabo después de la aplicación de cada programa anual.

El informe de Gobierno es el documento que por la Ley lleva a cabo este tipo de evaluación.

El proceso de Planeación, institucionalmente, está integrado por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, por los Organismos de coordinación entre la propia Federación y Estados y municipios, y por las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de planeación.

Existen planes a nivel global, a nivel sectorial y a nivel institucional.

El nivel global comprende las dependencias que efectúan actividades referidas a los aspectos más generales de la economía y la sociedad, incluyendo los regionales que no están circunscritos al ámbito de un solo sector administrativo o entidad paraestatal.

Los planes a nivel sectorial corresponden a cada dependencia de la Administración Pública Federal, que atiende aspectos específicos de la economía y la sociedad, y 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.

El nivel institucional está conformado por las entidades paraestatales de la Administración Pública: Organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos y fideicomisos.

LOS INSTRUMENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE  
PLANEACION DEMOCRATICA.

Son instrumentos que tienen su expresión material-  
a través de documentos, ya sea planes, programas, leyes,  
informes de control o evaluación; los que en lo general  
contienen objetivos, metas, estrategias o políticas.

Estos instrumentos se clasifican de la siguiente -  
manera:

A) Normativos, de mediano plazo.

- 1.- Plan Nacional de Desarrollo.
- 2.- Programas de mediano plazo.  
Sectoriales.  
Estratégicos (regionales, especiales).  
Institucionales.

B) Operativos, de corto plazo.

- 1.- Programas anuales.  
Programa operativo (anual macro).  
Programa operativo (anual)  
Programa de trabajo.
- 2.- Ley de Ingresos.
- 3.- Presupuesto de Egresos.
- 4.- Convenios Unicos de Desarrollo.
- 5.- Contratos y Convenios de Concertación.
- 6.- Instrumentos Administrativos.

C) De Control.

- 1.- Informes trimestrales de la situación econó-  
mica y social.

- 2.- Informes de los Gabinetes Especializados.  
 3.- Informes de la Comisión Gasto-Financiamiento.  
 4.- Informes de las auditorías gubernamentales.

D) De evaluación.

- 1.- Informes de Gobierno.  
 2.- Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.  
 3.- Cuenta Pública.  
 4.- Informes sectoriales e institucionales.  
 5.- Informes sobre áreas y necesidades específicas.

INSTRUMENTOS NORMATIVOS, DE MEDIANO PLAZO.

Plan Nacional de Desarrollo.- Es el marco orientador de todos los demás instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática; sus características son a nivel nacional, de cobertura nacional y de mediano plazo, y 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 y lineamientos de políticas de carácter global, sectorial y regional. Es sometido para su aprobación por la Secretaría de Programación y Presupuesto al Presidente de la República, y luego aprobado, se publica en el Diario Oficial de la Federación.

Programas de mediano plazo.- Son a nivel sectorial,

nacional y regional y de mediano plazo. Son creados para desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones del Plan Nacional.

#### INSTRUMENTOS OPERATIVOS DE CORTO PLAZO.

Sirven para expresar anualmente, 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. Se elaboran a nivel global, sectorial e institucional; de cobertura nacional o regional y de corto plazo (un año).

La Ley de Ingresos de la Federación tiene vigencia de un año; orienta las políticas de ingresos, estímulos-fiscales, precios y tarifas del sector público, financiera, monetaria, crediticia y deuda pública.

El Presupuesto de Egresos es integrado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, para expresar financieramente los programas de la vertiente obligatoria, especificando metas y responsables de ejecución. Los presupuestos son elaborados cada año, tomando en consideración la situación económica que guarda la Administración Pública.

Los Convenios Unicos de Desarrollo son los celebrados entre la Federación y los Estados del país, y su propósito es impulsar el desarrollo integral del país.

Contratos y Convenios de Concertación son aquellos celebrados entre las Dependencias y Entidades de la Admi

nistración Pública Federal, con el sector social y privado, o los particulares.

Los Instrumentos Administrativos son comités para asegurar la congruencia entre las propuestas de las dependencias del Sector Público.

#### INSTRUMENTOS DE CONTROL.

Sirven para aportar elementos de juicio sobre la evolución de los efectos producidos por las acciones ejecutadas y en caso de desviaciones respecto a lo planeado, recomendar las medidas de corrección pertinentes, y consisten en:

I) Informes trimestrales de la situación económica y de las finanzas públicas.

II) Informes mensuales de los Gabinetes Especializados.

III) Informes mensuales de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, e

IV) Informes de las auditorías gubernamentales.

#### INSTRUMENTOS DE EVALUACION.

Los informes de Gobierno son los dados por el Jefe del Ejecutivo cada año, el día primero de septiembre, sobre el estado general que guarda la Administración Pública Federal

El informe de ejecución del Plan Nacional de Desa-

rrollo está referido al grado de cumplimiento de los objetivos del Plan y los programas, a los resultados en cada una de las líneas que componen la estrategia y a las acciones realizadas en cada una de las políticas instrumentadas. El Ejecutivo lo rinde al Congreso de la Unión, en marzo de cada año.

La Cuenta Pública es un instrumento que muestra - los resultados de la Gestión financiera del Gobierno Federal, con referencia a los ingresos públicos y la forma en que se ejerció el presupuesto.

Los informes sectoriales son instrumentos que contienen los resultados logrados en un sector; y los informes institucionales tienen los mismos fines que los anteriores, solo que estos son de las Instituciones de la Administración Pública Federal.

#### LA PLANEACION ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática establece relaciones de coordinación con los Estados de la República, con el propósito de hacer compatibles las actividades de la planeación que efectúa cada orden de Gobierno, y tales relaciones quedan enmarcadas dentro de la estrategia de descentralización de la vida nacional; y los aspectos que pueden ser materia de coordinación, son:

- a) La participación de cada Estado en la planea -

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

ción nacional, a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;

b) Los procedimientos de coordinación entre Autoridades Federales, Estatales y municipales, para llevar a cabo la planeación nacional, estatal y municipal;

c) Los lineamientos para la planeación en el ámbito de la jurisdicción respectiva;

d) La ejecución de las acciones a realizar en cada Estado, considerando la participación correspondiente a los municipios y grupos sociales interesados; y

e) La elaboración de los programas estratégicos regionales.

#### PARTICIPACION SOCIAL.

En el artículo segundo de la Ley de Planeación, se establece que la planeación nacional de desarrollo se llevará a cabo mediante:

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

El respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos".<sup>4</sup>

Se dice que la Planeación en México es democrática por la participación social en su elaboración, pero desde mi punto de vista esto no es cierto, sino más bien se

lleva a cabo de acuerdo a los intereses de los poderosos de la iniciativa privada, debido a que nuestra economía nacional no es mixta, como dice la Ley, sino de mercado en la modalidad de competencia imperfecta.

### III.1.- SUS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES.

Antes de pasar a analizar los preceptos de nuestra Carta Magna, relativos a la Planeación Económica en el Estado mexicano, haré una breve mención de cada una de las Constituciones que han regido en nuestro país, a manera de antecedentes, desde tiempos de la Independencia de México hasta la que antecedió a la promulgada en 1917, solamente en lo que se refiere al tema de la planeación económica, y qué dice al respecto cada una de ellas.

Empezaré por citar la Constitución de Cádiz, que aunque realmente fue promulgada muy lejos de nuestras fronteras, también llegó a tener aplicación en nuestro territorio nacional al ser ratificada por el gobierno virreinal de la Nueva España, seis meses después de su puesta en vigor en España. Dicha Constitución no contenía preceptos que versaran sobre planeación económica, que ayudara al decadente gobierno virreinal en este tan importante tema. El 19 de marzo de 1812 entró en vigencia en España esta Constitución, y en la Nueva España, en septiembre de ese mismo año.<sup>5</sup>

El 14 de septiembre de 1813, fue aprobado por el Primer Congreso de Anahuac, en Chilpancingo Guerrero, un Documento que se llamó Sentimientos de la Nación, de Don José María Morelos y Pavón, el cual contiene los postula

dos, políticas y sociales que fueron inspiración, bandera y ruta de la Revolución de Independencia.

En este Documento histórico tampoco se hace mención de alguna forma de planeación económica, sólo se refiere en el artículo 22, a lo siguiente:

Artículo 22: "Que se quite la infinidad de tributos, y pechos e imposiciones que nos agobian y se señale a cada individuo un cinco por ciento en sus ganancias u otra carga igual de ligera, que no oprima tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo y otros; pues con esta contribución y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo, podrá llevarse el peso de la guerra y honorarios de empleados".<sup>6</sup>

En la Constitución de 1824 ya se establecen algunos aspectos de carácter económico, que bien se podría decir que se estaba intentando planear la economía en el país mexicano de ese entonces, al inscribirse como encabezado del Capítulo Cuarto de dicha Constitución, "De las Funciones Económicas o Peculiares a cada una de las Cámaras". De este Capítulo citaré parte, o sea, lo que más se relaciona con la Planeación Económica:

"P.- ¿Qué funciones son propias de las Cámaras?

R.- Las económicas y las generales, ... las económicas son aquellas que corresponden a cada una de las Cámaras en particular,...

R.- Son también de dos clases, unas semejantes y o

tras desemejantes...

P.- ¿Cuáles son las funciones económicas desemejantes en cada una de las Cámaras?

R.- En la de Diputados las de recibir exclusivamente las iniciativas del Gobierno, y todas las que se hicieren sobre contribuciones: en la Senadores, la de aprobar ó desechar los nombramientos hechos por el Presidente para las oficinas generales de hacienda, comisarias generales, legaciones, consulados y empleos de la armada, ejército permanente y milicia activa, de coroneles para arriba..."<sup>7</sup>

La Constitución de 1857, que casi se parece a la de 1917, que le siguió, señala parte de lo que podría integrar un proceso de Planeación de la economía, por eso de ella transcribiré lo siguiente:

"De las facultades del Congreso"

Art. 72. El Congreso tiene facultad: ...

VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, é imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

VIII. Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la -  
 federación, señalar, aumentar ó disminuir sus dotacio -  
 nes".<sup>8</sup>

No cabe duda que el tema de la Planeación económica en la Administración de nuestro país, no es nuevo, ya que desde los Sentimientos de la Nación, del Cura y General, Don José María Morelos y Pavón, ya se establecían - las bases de ella, y que más adelante, en la Constitución de 1824 se ampliarían esas bases al referirse ya de manera clara a las Cámaras y sus funciones económicas. - Posteriormente en la Constitución que acabo de tratar, - la de 1857, se habla de las facultades del Congreso que - se encarga de revisar un presupuesto de gastos anuales - de la Federación, lo cual constituye un verdadero antecedente de la Planeación de la Administración Pública actual.

En la Constitución vigente promulgada en Querétaro, el 5 de febrero de 1917, en varios de sus artículos - establece las bases de la Planeación Económica en México, por lo que paso a citar los siguientes:

El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que ya fue transcrito íntegramente en el capítulo inmediato anterior, establece:

"...El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al - cabo la regulación y fomento de las actividades que de -

mande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación..."<sup>9</sup>

También el artículo 26 Constitucional ya se transcribió anteriormente, en el mismo capítulo que precede, sin embargo aquí anotaré de tal artículo, lo siguiente:

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación..."<sup>10</sup>

De estos artículos se deduce que la rectoría económica de la Nación está en manos del Estado mexicano (al menos en teoría), en virtud de que el Poder Ejecutivo es el que se encarga de elaborar los Planes Económicos de la Administración Pública Federal, con colaboración del sector social, dice la Ley, aunque en la práctica sólo intervengan los poderosos de la iniciativa privada y el Gobierno (manipulado), éste último a través de las Secretarías de Estado, las de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, cuyos titulares son Secreta-

rios de Despacho del Presidente de la República, y citaré a continuación el artículo 80, de la misma Ley Suprema:

"Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".<sup>11</sup>

Asimismo transcribiré parte de la fracción II, - del artículo 89 de la misma Constitución, toda vez que - menciona acerca del nombramiento de los Secretarios de - Estado o de Despacho, entre los que se encuentran los ti - tulares de las Secretarías antes mencionadas:

Artículo 89 Constitucional: "Las facultades y obli - gaciones del Presidente son las siguientes:

II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho..."<sup>12</sup>

El Proceso de Planeación es elaborado tomando en - cuenta la existencia de reservas económicas, así como - los ingresos y egresos de la Federación, por eso citaré - el artículo 73 de la tantas veces citada Ley Suprema, es - pecíficamente las fracciones VII, VIII y XXIX-D.

Artículo 73 Constitucional: "El Congreso tiene fa - cultad:

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a  cubrir el presupuesto;

VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecuti-

vo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional...<sup>13</sup>

XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social".

El artículo 74 de la Constitución también tiene relación con el Proceso de Planeación económica, toda vez que cuando se lleva a cabo dicho Proceso se toman en cuenta el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública, entre otros aspectos:

Artículo 74 Constitucional: "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto ...debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos... La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados

por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos -- contenidos en los programas...

...La Cuenta Pública del año anterior deberá ser-- presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio...<sup>14</sup>

También el artículo 75 de nuestra Constitución, es tá relacionado con la planeación económica de la Federación, al establecer lo que sigue:

Artículo 75 Constitucional: "La Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo - que esté establecido por la ley, y en caso de que por - cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo".<sup>15</sup>

Los Estados de la República también colaboran en forma coordinada con la Administración Pública Federal, en la elaboración de los Planes económicos, así como los municipios, como ya se dijo en el capítulo inmediato anterior, por lo que se transcriben algunos párrafos del artículo 115 de la Carta Magna:

Artículo 115 Constitucional: "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,...

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley...

IV.- ...administrarán libremente su hacienda, la cual se formará...de las contribuciones y otros ingresos...

c) ...Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo..."<sup>16</sup>

También el artículo 127 de la Constitución General de la República, creo que tiene relación con el tema que estoy tratando, toda vez que establece lo siguiente:

Artículo 127 Constitucional: "El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda".<sup>17</sup>

Una vez que se ha hablado de los preceptos Constitucionales que versan sobre los conceptos del Proceso de Planeación, ahora haré mención del numeral 69 de la misma Ley Suprema, pues contiene la orden para el titular del Poder Ejecutivo de dar informe que debe abarcar, entre otras cosas, el estado económico que guarda la Admi-

nistración Pública Federal:

Artículo 69 Constitucional: "A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país..."<sup>18</sup>

Por último quiero hacer mención del artículo 134 - de la propia Constitución en cita, en virtud de que se relaciona con la administración eficiente y honrada que deben realizar los funcionarios públicos:

Artículo 134 Constitucional: "Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados..."<sup>19</sup>

Lo estipulado en este artículo realmente está tanpisoteado en nuestro país, que los ciudadanos ya no creemos que se esté respetando lo que se establece en lo transcrito, en virtud de que existen tantos funcionarios públicos enriquecidos inexplicablemente, siendo sólo unos cuantos de los menores los procesados penalmente, y otros encubiertos de muchas maneras por las propias Autoridades, y protegidos por éstas, como a Mario Ramón Beteta, entre otros.

### III.2.- SUS FUNDAMENTOS LEGALES.

Inaudablemente la Ley que principalmente sirve de fundamento legal a la Planeación de la economía en el Estado mexicano, es la Constitución General de la República, de la cual se desprenden todas las demás leyes, las que nunca contradirán lo que establezca ésta, y si alguna vez establecieran algo contrario a los postulados de ella, será nulo.

En los artículos 25, 26, 69, 73 fracciones VII, -- VIII y XXIX-D; 74 fracción IV; 75, 80, 89 fracción II; -- 115 fracciones III, IV inciso c); 127 y 134 de la Constitución multicitada, y que ya fueron estudiados en el capítulo que precede, son los que establecen los principios generales de la Planeación, y de los cuales aman las otras leyes que también sirven de fundamentos legales de la actividad cuyo tema estoy tratando en este trabajo, y que a continuación se analizarán.

La Ley de Planeación, que entró en vigor en 1983, es la segunda Ley más importante que sirve de fundamento legal a la Planeación de la economía en el Estado mexicano, y en sus disposiciones generales señala lo siguiente:

Artículo 10.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

I.- Las normas y principios básicos conforme a los

cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo, y encausar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal;

II.- Las bases de interacción y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;

III.- Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable.

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

V.- Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.<sup>20</sup>

También la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es uno de los fundamentos legales de la Planeación de la economía en el Estado mexicano, en virtud de lo que establece en los artículos que a continuación transcribiré:

Artículo 20: "Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística..."<sup>21</sup>

Artículo 23: "Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, una vez abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos, y deberán informar, además, cuando cualquiera de las Cámaras los cite en los casos en los que se discute una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades..."<sup>22</sup>

Artículo 31: "A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos federal y del Departamento del Distrito Federal;

II.- Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes;

IV.-...Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales; estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación y evaluar sus resultados conforme a sus objetivos,...

X.-...Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

XI.- Dirigir la política monetaria y crediticia;...

XIV.- ...Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;..."<sup>23</sup>

Artículo 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 fede --

ral y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el 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;...

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;...<sup>24</sup>

Artículo 32 bis: "A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

V.- Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal;

XVII.- Conocer e investigar los actos, omisiones o

conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones - que correspondan en los términos que las leyes señalen, - y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestandole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida".<sup>25</sup>

La otra Ley que también, en mi opinión, sirve de fundamento legal para elaborar la Planeación económica - en el Estado mexicano, es el Código Fiscal de la Federación, en base a lo que establecen los siguientes artículos:

Artículo 10.- "Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos - conforme a las leyes fiscales respectivas;... Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.

La Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente"...<sup>26</sup>

Artículo 20.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social y derechos...

I.- Impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales...

II.- Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas -

que son sustituidas por el Estado... o las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

III.- Derechos son las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación...

Los recargos... son accesorios de las contribuciones, participan de la naturaleza de éstas...<sup>27</sup>

Artículo 30.- Son aprovechamientos los ingresos - que percibe el Estado por funciones de derecho público - distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el antepenúltimo párrafo del artículo 21 de éste código, que se aplican en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza.

Son productos las contraprestaciones por servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de dominio privado."<sup>28</sup>

Artículo 40.- "Son créditos fiscales los que tenga

derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios,...

La recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, aún cuando se destinen a un fin específico, se hará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha Secretaría autorice. 29

### III.3.- LOS ORGANISMOS QUE LA ELABORAN.

La Planeación de la economía en el Estado mexicano es elaborada por la Secretaría de Programación y Presupuesto, bajo la conducción del Ejecutivo Federal, con la participación democrática de los grupos sociales del país, según lo establece el artículo 4o. De la Ley de Planeación, en relación con el 14 de la propia Ley, que a la letra dice:

Artículo 14: "La Secretaría de Programación y Presupuesto tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Coordinar las actividades de la Planeación Nacional del Desarrollo;

II.- Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y de los gobiernos de los Estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados...

VI.- Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas regionales y especiales..."30

También participa en la elaboración de la Planeación de la economía de nuestro país la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, toda vez que la Ley de Planeación, en su artículo 15 menciona lo siguiente:

Artículo 15: "A la Secretaría de Hacienda y Crédi-

to Público le corresponde:

I.- Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia;

II.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del Crédito Público, para la ejecución del Plan y los programas;

III.- Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario;

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

V.- Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas".<sup>31</sup>

Además de estas dos Secretarías de Estado que he citado, también participan en la elaboración de los Planes Económicos en el Estado mexicano, las demás dependencias de la Administración Pública Federal, pero éstas sólo intervienen en los planes relacionados con las mate -

rias que les compete.

Los gobiernos de los Estados confederados de nuestra Nación tambien participan en la elaboraci3n de la -  
Planeaci3n, y a trav3s de ellos tambien los Municipios,<sup>32</sup>  
as3 como los grupos sociales de caracter civil.<sup>33</sup>

## PIE DE PAGINAS DEL TERCER CAPITULO:

- 1 "PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 1983-1988" P. 21.
- 2 SALAZAR RAZO, MANUEL, op. cit., P. 26.
- 3 Ibid. P. 26.
- 4 "LEY DE PLANEACION DE 1983", Artículo 2.
- 5 DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, "México a Través de sus Constituciones", tomo I, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1967, P. 69.
- 6 Ibid. P. 42.
- 7 Ibid. P.P. 550-551.
- 8 DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, "México a Través de sus Constituciones", tomo II, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1967, P.P. 348-349.
- 9 "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", op. cit., Artículo 25.
- 10 Ibid. Artículo 26.
- 11 Ibid. Artículo 80.
- 12 Ibid. Artículo 89.
- 13 Ibid. Artículo 73, frac. VII, VIII y XXIX- D.
- 14 Ibid. Artículo 74, frac. IV.
- 15 Ibid. Artículo 75.
- 16 Ibid. Artículo 115, frac. II, IV-c.
- 17 Ibid. Artículo 127.
- 18 Ibid. Artículo 69.

- 19 Ibid. Artículo 134.
- 20 "LEY DE PLANEACION DE 1983", op. cit., Artículo 1, ---  
frac. I, II, III, IV y V.
- 21 "LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL", -  
Artículo 20, editorial Porrúa, decimotercera edición,  
México, 1984.
- 22 Ibid. Artículo 23.
- 23 Ibid. Artículo 31, frac. I, II, IV, X, XI y XIV.
- 24 Ibid. Artículo 32, frac. de la I a la VII, y XI a XII.
- 25 Ibid. Artículo 32 bis, frac. V y XVII.
- 26 "CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION" Artículo 1, Editorial  
Porrúa, trigésimo tercera edición, México, 1984.
- 27 Ibid. Artículo 2, frac. I a III.
- 28 Ibid. Artículo 3.
- 29 Ibid. Artículo 4.
- 30 "LEY DE PLANEACION DE 1983", op. cit., Artículo 14, -  
frac. I, II y VI.
- 31 Ibid. Artículo 15, frac. de la I a la V.
- 32 "PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 1983-1988", op. cit., P.-  
407.
- 33 Ibid. P. 45.

#### IV.- PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA PLANEACION.

##### IV.1.- PRINCIPIO DE LO OBJETIVO.

La planeación es indispensable en cualquier sistema de Gobierno, y es parte inherente de la administración, ya que ésta no consiste en la obediencia mecánica a normas premeditadas, sino que por el contrario es a través de la formulación de decisiones y de la capacidad creadora del administrador, que se van complementando y concretando las directivas al llevarse a cabo su realización práctica.

De aquí que es necesario, que en cada nivel y sector de la administración se efectúe el proceso de planeación en forma continua, ya que no es posible que ésta se detenga como tampoco se detiene la sociedad en su evolución, por lenta que ésta sea.

Así pues, si el Gobierno quiere conseguir coherencia en la realización de sus propósitos, tendrá que planificar sus actuaciones, procurando inclusive prever los resultados y el impacto sobre las actitudes, las preferencias valorativas y los patrones culturales de la comunidad.

L. URWICK se refiere al principio de lo objetivo, - al decir su significado, o sea, determinar con exactitud lo que queremos, en el caso que nos ocupa respecto a la Administración Pública Federal, el Estado mexicano, y a-

onde queremos llegar.<sup>1</sup>

#### IV.2.- PRINCIPIO DE LA COMPLEJIDAD.

La Planeación debe abarcar todas las fases de la administración porque la parcialidad invalida cualquier intento de programación, ya que al no considerarse determinados aspectos, éstos quedan desarticulados, complejos y sin una orientación, lo cual puede producir resultados negativos, o bien llevar el Plan al fracaso.

L. URWICK también define este principio, diciendo: "La vaguedad acerca de los objetivos es lo que pone a prueba a las empresas en la más prolífica de todas las formas de derroche, es el principio de la complejidad".<sup>2</sup>

Este principio revela pues, que el Gobierno debe tener un Plan general de todas sus actividades para poder calibrar debidamente las gestiones particulares en cuanto a justificación, prioridad, tiempo, etc. Las normas específicas han de derivar su validez y efectividad de las más generales.

Por ejemplo, si ha de desarrollarse un programa de industrialización, no es suficiente calcular el capital necesario, número de empleados, estadísticas sobre el mercado de trabajo, costos y demás factores económicos, también son parte del problema las posibles repercusiones de las nuevas formas de producción, el crecimiento de grandes ciudades, las actitudes de cooperación y competencia, la capacidad del obrero para aprender nuevas

técnicas, problemas de organización del trabajo y otras complicaciones de carácter psicológico y cultural. Todo esto si no se toma en cuenta al planear, lógicamente que será un fracaso el plan, ya que esto pasó a ser la complejidad o lo no tomado en cuenta.

#### IV.3.- PRINCIPIO DE LA SIMPLIFICACION Y TIPIFICACION.

Intimamente ligado se encuentra este principio a la complejidad, pues es esencial en un plan que sus partes estén integradas en el conjunto, y en la medida que no se cumple se anula la planificación.

La mayoría de los planes de gobierno adolecen de la falta de unidad aún cuando su aspecto formal y la ordenación de sus decisiones sean correctas. Hay planes que constituyen una mera suma de cantidades de dinero cuyas relaciones mutuas no se han podido decifrar.

Por lo regular esto obedece a la corrupción que existe en nuestro país; a los enriquecimientos inexplicables de los funcionarios públicos, incluyendo aún a los de menor rango.

Además este tipo de problemas se deben a infinidad de fallas y a deficiencias técnicas, o bien, a ciertas exigencias políticas del momento.

Es deseable que en nuestra Nación se cumpliera lo que piensa el licenciado en Administración de Empresas, Don Agustín Reyes Ponce, al definir el principio de la -

simplificación y tipificación: "Los planes deben ser ---  
precisos, concisos y uniformes conforme al objetivo fija  
do"<sup>3</sup>, y en la realidad vemos como existen desviaciones -  
de fondos, fraudes y una serie de ilícitos con los dine-  
ros destinados a los objetivos.

## PIE DE PAGINAS DEL CUARTO CAPITULO:

1 LINEAL FOWNES, URWICK, "Elementos de la Administración," trad. de Rosario Gamboa de Rivero, edit. HERRERO HNOS. México, 1960, P. P. 32-33.

2 Ibid. P. 33.

3 REYES PONCE, AGUSTIN, "Administración de Empresas, Teoría y Práctica, edit. LIMUSA, WILY, México, 1976, P. - 166.

## V.- PRINCIPALES TIPOS DE PLANES.

La identificación de los diferentes planes en una empresa, incluyendo a la empresa pública, ilustra la amplitud de la planificación.

En el libro de Kootz y O'Connell de la Universidad de California, se menciona una clasificación de planes, según la cual pueden ser de la siguiente manera:

- 1.- OBJETIVOS;
- 2.- POLITICOS O POLITICAS;
- 3.- PROCEDIMIENTOS;
- 4.- REGLAS;
- 5.- PRESUPUESTOS;
- 6.- PROGRAMAS; Y
- 7.- ESTRATEGIAS.

Cabe destacar que en una sola empresa pueden haber diversos planes en aplicación a la vez, incluyendo la diversidad de planes objetivos y algunos de los otros, que conjuntamente logran el auge y progreso de tal empresa.

### V.1.- LOS PLANES OBJETIVOS.

Como se ha dicho anteriormente, los objetivos y - las metas son los fines hacia los que la actividad planificada es encaminada. En virtud de que los objetivos perseguidos pueden ser cambiantes, es preciso que se use la elasticidad al formular el plan, y se deje margen para - hacer los ajustes necesarios en el momento oportuno.

Lo que puede provocar que los objetivos sean cambiantes, en nuestro caso, puede ser un cambio en las condiciones del medio, tal como cambios en la legislación; eliminación de la libre empresa en determinado campo de actividad; innovaciones tecnológicas radicales; etc.

Las empresas tienen propósitos múltiples, por eso existen múltiples objetivos utilizados en la misma, incluyendo el aspecto económico como parte medular de la Planeación.

Los objetivos a largo plazo en las empresas públicas por lo regular comprenden varias administraciones, a diferencia de las empresas privadas cuyos periodos a largo plazo son más cortos.

Estos objetivos siempre tienen un futuro incierto, a diferencia de los objetivos a corto plazo, los que casi siempre proceden de una evaluación de prioridades relacionadas con los objetivos de largo plazo. Algunas cosas necesitan simplemente ser hechas primero, ya sea por que son un requisito para hacer otras o debido a consideraciones de tiempo de producción, en su caso.

Para que los objetivos de corto plazo ayuden a la obtención de mediano y largo plazos, es necesario diseñar un plan para el cumplimiento de cada objetivo obtenido, y combinar estos en un plan maestro para su revisión en términos de lógica, consistencia y practicabilidad.

## V.2.- LOS PLANES POLITICOS O POLITICAS.

Las políticas son consideradas tambien como planes; son afirmaciones generales o declaraciones que guían o - canalizan a los subordinados en el proceso de adopción y de decisiones.

Es difícil referirse a todas las políticas como - "declaraciones", puesto que con frecuencia simplemente - nacen de las acciones de los ejecutivos. Aunque muchas - políticas son establecidas verbalmente, otras simplemen- te surgen.

Las políticas delimitan una área dentro de la cual una decisión va a ser adoptada, y asegurar que la deci - sión será consistente con los objetivos y contribuirá a ellos.

Este tipo de planes permiten a los ejecutivos dele - gar responsabilidad mientras mantienen el control.

Tanto los objetivos como las políticas guían el -- pensamiento y la acción, pero con una diferencia: los ob - jetivos son los puntos finales de la planificación, mien - tras que las políticas son los canales de decisión a lo - largo del camino hacia estos fines.

Generalmente las políticas tienen tantos niveles - como la organización, que van de las políticas generales de la empresa a través de las políticas departamentales, a las menores o derivadas.

Los subordinados deberán interpretar la política -

mediante el uso de la iniciativa, así como también la --  
discreción. Las políticas raras veces se dan por escri-  
to, casi siempre se interpreta de acuerdo a las declara-  
ciones de los ejecutivos, así como a sus afirmaciones ge-  
nerales.

### V.3.- LOS PROCEDIMIENTOS.

Los procedimientos son planes, en el sentido de -  
que establecen un método habitual en el manejo de las ac-  
tividades futuras. Son verdaderas guías para la acción -  
más bien que guías de pensamiento, y detallan la manera-  
exacta en la que una cierta actividad debe ser cumplida.

La esencia de los procedimientos es la secuencia -  
cronológica, su penetración en la organización es eviden-  
te.

Los procedimientos son más exactos y numerosos en-  
los niveles más bajos, y ello se debe en gran parte a la  
necesidad de un control más cuidadoso, a la ventaja eco-  
nómica de poder subdividir las actividades en detalle, a  
la menor libertad en la acción y al hecho de que los tra-  
bajos de rutina resultan más eficientes si se establece-  
un mejor medio de hacerlos.

Al igual que otros tipos de planes, los procedi -  
mientos tienen una gerarquía de importancia; así en una  
empresa se puede encontrar un manual de "las normas a se-  
guir por las divisiones", y procedimientos especiales pa-  
ra un departamento, una sucursal, una sección o una uni-

dad.

Las relaciones entre procedimientos y políticas - pueden ser mejor indicadas mediante el siguiente ejem - plo: La política de una empresa puede ser el dar a su - personal dos semanas de vacaciones al año; los procedi - mientos establecidos para implantar esta política esta - blecerán las fechas de las vacaiones para evitar la inte - rrupción del trabajo, los métodos y tasas de las remune - raciones, la forma de mantener los registros para asegu - rar a cada empleado sus vacaciones, y proporcionará los - medios para que el empleado pueda solicitarlas.

#### V.4.- LAS REGLAS.

Las reglas son planes en el sentido de que son lí - neas de acción requeridas, las cuales al igual que todos los planes son escogidos entre alternativas. Se les cono - ce como el tipo de plan más simple. Se confunde frecuen - temente con las políticas, o con los procedimientos, aun que sean totalmente distintos. Una regla requiere que se tome una acción específica y definida con respecto a una situación.

La regla está relacionada con el procedimiento - puesto que es una guía para la acción, que no parte de - un procedimiento. La regla no permite la desviación con - respecto a una línea de acción establecida, y de ningún - modo interfiere con el procedimiento para el manejo de - las órdenes preestablecidas. La esencia de una regla es -

que ella refleja una decisión administrativa en el sentido de si cierta acción va a ser tomada, o no.

Las reglas deberán distinguirse también de las políticas, ya que el propósito de éstas es el de guiar el pensamiento para la adopción de decisiones, determinando áreas de discreción. Aunque las reglas sirven también para guiar, pueden distinguirse de las políticas en el sentido de que no permiten discreción en su aplicación.

#### V.5.- PRESUPUESTOS.

Un presupuesto es un plan; un estado de resultados expresados en términos numéricos. Puede ser expresado en términos financieros o en términos horas-homure, unidades de producto, horas máquina, etc.

Un presupuesto puede tener relación con operaciones, como es el caso de presupuesto de gastos; y puede haber también presupuestos de capital y de caja.

Los presupuestos son herramientas de control, y elaborar uno es claramente un proceso de planificación, constituyendo un instrumento fundamental de muchas empresas.

El presupuesto obliga a las empresas a realizar por adelantado, ya sea por una semana o por cinco años, según el caso, una compilación numérica del movimiento de caja esperado; de los ingresos y gastos; de los desembolsos de capital; o de la utilización de horas-hombre,-

o de horas-máquina.

El presupuesto es necesario para el control y debe ser utilizado en la planificación de las empresas, y en las dependencias del orden público.

#### V.6.- LOS PROGRAMAS.

Los programas son un conjunto de políticas, procedimientos, reglas, asignación de funciones y otros elementos necesarios para llevar a cabo una determinada línea de acción; están generalmente basados en presupuestos de capital y de operación.

Este tipo de planes están íntimamente ligados a los presupuestos, o sea a los estudiados en el punto inmediato anterior, toda vez que los primeros sirven de marco a los segundos, porque cuando se emplean conjuntamente se dice presupuesto por programas.

Varios economistas definen al presupuesto por programas, de los cuales citaremos los siguientes:

Dr. Francisco Sánchez Guzmán:

"Al presupuesto por programas se le puede considerar como una previsión cuantificada, integrada por una relación de gastos a efectuar, de realizaciones esperadas por cada unidad de acción.

Por otra parte se le considera como un armónico conjunto de planes y proyectos que, debidamente integrados y cuantificados deben llevar al cumplimiento de los fines del Estado".<sup>1</sup>

Lic. Econ. Luis Alberto Ferreiro Santana:

"El presupuesto por programas correlaciona los aspectos financieros del presupuesto con los programas de trabajo, que a su vez, presuponen la determinación de objetivos y metas por un lado, y por el otro, de instrumentos para alcanzar tales metas y objetivos".<sup>2</sup>

Lic. Econ. Gonzalo Martner:

"...el presupuesto por programas y actividades clasifica los gastos conforme a los programas propuestos y muestra las tareas o trabajos que se van a realizar dentro de ellos".<sup>3</sup>

Lic. Francisco Vázquez Arrollo:

"El presupuesto por programas es un método que -- permite ligar fondos obtenidos con las realizaciones que se persigan con ellos, combinando los recursos financieros y reales con objetivos seleccionados.

Este hecho posibilita la medición de resultados y su comparación con los respectivos costos, lo que permite la evaluación de los programas".<sup>4</sup>

Lic. Econ. Guillermo E. Molina:

"El presupuesto por programas va mucho más allá de la mera elaboración de un presupuesto, su función básica es la de adecuar e incorporar en el corto plazo, los objetivos y metas de largo plazo, esta-

blecidas en el plan, seleccionar combinaciones de recursos de la manera más adecuada posible, promoviendo la eficacia de toda la administración y por último, asignar los recursos financieros, de esta manera el P-3 cumple con sus tres funciones que son: planificación, programación y presupuestación respectivamente".<sup>5</sup>

De las anteriores definiciones se deduce que el presupuesto por programas engloba actividades económicas, administrativas y contables, y las hace tener una expresión común.

Toda entidad o dependencia generadora de bienes o servicios lleva en su ejercicio matices económicos, administrativos y contables que le permiten coordinar sus recursos y alcanzar sus objetivos propuestos; de ello, el presupuesto por programas puede estar implícito en ellas en forma singular o plural.

#### V.7.- LAS ESTRATEGIAS.

Las estrategias pueden ser consideradas como planificación interpretativa, o como planes hechos teniendo presentes los del competidor. La competencia existe cuando dos o más personas luchan por las mismas metas, bajo condiciones en las que no todos pueden obtenerlas.

En cierto sentido los planes de los competidores son parte de los antecedentes sobre lo que el planificador debe planificar, pero las estrategias llegan a ser u

na clase especial de planes debido a que están basados - en las acciones que proyectan los competidores.

Por supuesto, la mejor clase de estrategias puede ser desarrollada cuando el planificador tiene un conocimiento completo de los planes de su competidor. Entonces puede analizar sus propios planes, teniendo presentes - los de su competidor, modificarlos para tomar ventajas - de lo que su competidor está planificando, y alcanzar - sus propias metas con mayor certeza.

#### V.8.- SU APLICACION.

Todos los planes de que se ha hablado en este capítulo, de alguna u otra manera son usados en la planificación económica de la Administración Pública Federal, a cualquier nivel, y esto se debe a que todos ellos en sus conceptos abarcan todos los aspectos de la planeación, - de ahí que todos tengan cabida o sean dignos de tomarse en cuenta en el momento de planificar.

## FIE DE PAGINAS DEL QUINTO CAPITULO:

- 1 SANCHEZ GUZMAN, DR. FRANCISCO, "Administración del Presupuesto por Programas", edit. ECASA, México, 1979, P. 64.
- 2 FERREIRO, LUIS ALBERTO, "Introducción a la Técnica del Presupuesto por Programas", edit. UNAM, México, 1980,- P. 40.
- 3 MARTNER, GONZALO, "Planificación y Presupuesto por Programas", edit. SIGLO XXI, México, 1981, P. 289.
- 4 VAZQUEZ ARROLLO, FRANCISCO, "Presupuesto por Programas para el Sector Público de México", edit. UNAM, México, 1979, P. 21.
- 5 MOLINA, GUILLERMO, "Planeación, Programación y Presupuestación", edit. UNAM, México, 1979, P. 56.

VI.- LOS PLANES ECONOMICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN LOS DOS ULTIMOS SEXENIOS.

VI.1.- PLAN GLOBAL DE DESARROLLO.

El Plan Global de Desarrollo fue creado durante el Régimen Presidencial 1976-1982, del Licenciado José Ló - pez Portillo, y entró en vigor en 1980. Los tres prime - ros años de este Régimen, en cuanto a la Planeación Eco - nómica se refiere, estuvieron bajo los lineamientos de - Planes Sectoriales y Estatales, de los que se hablará en este mismo capítulo, pero en el apartado "otros planes", toda vez que éstos también tuvieron vigencia en parte - del periodo de tiempo de los dos últimos sexenios.

Por ahora me concretaré a exponer lo relativo al - Plan Global de Desarrollo. En la presentación de este - Plan, el Presidente López Portillo dijo que su gobierno - "habrá de significarse por su avance en el establecimien - to de la planeación. Planear es consubstancial a la natu - raleza humana, implica un ejercicio libre de la razón pa - ra definir con claridad los fines a los que se orienta - la acción y desentrañar los mejores medios para alcanzar - los; precisa también la razón para la congruencia entre - fines y medios y, finalmente voluntad para perseverar en la consecución de los propósitos".<sup>1</sup>

Dijo también el entonces presidente mexicano, que - una de las razones por las que tomaba la determinación - de crear el Plan Global de Desarrollo, era porque duran -

te sus tres años de gobierno anteriores, se había dado - cuenta de que la planeación integral del desarrollo es - el instrumento necesario para que, en forma sistemática, se defina objetivos, propósitos, metas, instrumentos, re - cursos y acciones, en el tiempo y en el espacio, y que - la globalización requiere la conjunción del todo: lo eco - nómico, lo político y lo social, enmarcado en la filoso - fía que orienta las decisiones políticas de sustento.

DECRETO QUE APRUEBA EL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO,  
1980-1982.

ARTICULO PRIMERO.- Se aprueba el Plan Global de De - sarrollo 1980-1982, integrado por la Secretaría de Pro - gramación y Presupuesto, en el cual se establecen los ob - jetivos nacionales del desarrollo económico y social, el marco global de la economía en el que habrán de procurar se dichos objetivos y las estrategias, políticas, metas, recursos y acciones mediante las cuales, se buscará su - cumplimiento, en los ámbitos nacional, sectorial y regio - nal.

ARTICULO SEGUNDO.- Conforme al Plan Global de Desg - rrollo 1980-1982, el Gobierno Federal regulará y coordi - nará sus acciones de desarrollo económico y social, las - convendrá con los gobiernos de los estados y las concer - tará e inducirá con los sectores social y privado.

ARTICULO TERCERO.- El Plan Global de Desarrollo - 1980-1982 persigue los siguientes objetivos:

I.- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural;

II.- Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda;

III.- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente; y

IV.- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

ARTICULO CUARTO.- Para procurar la congruencia entre las acciones del Gobierno Federal y los objetivos, - estrategias, políticas, metas y recursos del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, la Secretaría de Programación y Presupuesto deberá:

I.- Establecer las normas y lineamientos para elaborar y actualizar los planes y programas sectoriales y regionales de manera congruente con el Plan Global de Desarrollo 1980-1982;

II.- Promover, con los coordinadores de sector, la permanente compatibilización de los planes y programas sectoriales y regionales con el Plan Global de Desarrollo 1980-1982;

III.- Integrar el Programa de Acción del Sector Público a Mediano Plazo, a partir de los programas de ac -

ción elaborados por las dependencias y entidades de Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas, - lineamientos y previsión de recursos establecidos por la propia Secretaría, a partir del Plan Global de Desarrollo 1980-1982; y

IV.- Promover con los coordinadores de sector, fórmulas de inducción y concertación de acciones con los - sectores social y privado.

ARTICULO QUINTO.- La Secretaría de Programación y Presupuesto promoverá la compatibilidad y congruencia de las acciones e inversiones que se realicen dentro de los Convenios Unicos de Coordinación con los Estados, en función de los objetivos, estrategias, políticas y metas - del Plan Global de Desarrollo 1980-1982. En el mismo sentido, buscará orientar los programas y acciones de la Federación de alcance regional.

ARTICULO SEXTO.- La Secretaría de Programación y Presupuesto, promoverá con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la ejecución del - Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y los mecanismos necesarios para tal fin.

La propia Secretaría llevará a cabo la evaluación-periódica de la ejecución del Plan, a efecto de determinar y operar los ajustes y correcciones necesarios, en - función de las metas establecidas.

Para estos efectos, recabará las observaciones y -

propuestas que formulen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los gobiernos de los estados y los representantes de los sectores social y privado.

ARTICULO SEPTIMO.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, al elaborar y actualizar sus planes y programas, incluyendo los programas y presupuestos anuales, tomarán en cuenta los objetivos, políticas, prioridades, recursos y jerarquización de acciones previstos en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y observar las normas y lineamientos que del Plan derive la Secretaría de Programación y Presupuesto.

ARTICULO OCTAVO.- La Secretaría de Programación y Presupuesto, al formular el presupuesto de Egresos de la Federación, deberá tomar en cuenta los objetivos, metas y previsión de recursos establecidos por el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Dicha previsión de recursos se revisará en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Comisión de Gasto-Financiamiento, para asegurar su congruencia con el programa financiero.

ARTICULO NOVENO.- Las dependencias del Ejecutivo Federal, en el ejercicio de las atribuciones que les confiere la Ley, y con motivo de la ejecución de actos administrativos que incidan en el desarrollo económico y social, deberán atender a las previsiones generales esta -

blecidas en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

ARTICULO DECIMO.- El Plan Global de Desarrollo -- 1980-1982 y sus principales ajustes y modificaciones se publicarán, en forma abreviada, en el Diario Oficial de la Federación.<sup>2</sup>

He transcrito todo el Decreto anterior porque en él se encuentran, de manera general, todos los puntos importantes del Plan Global de Desarrollo, o sea, la parte medular del mismo.

El Plan se califica como Global, porque deriva de una concepción de desarrollo integral. No se refiere a una sola actividad ni a un ámbito específico del gobierno; persigue integrar todos los aspectos de la vida social, en tanto que todos se interrelacionan, se complementan y condicionan recíprocamente.

El documento está compuesto por tres partes. Una política, una económica y una social.

La primera se integra por un conjunto congruente de conceptos de filosofía política que sustentan el proyecto nacional, surgido de la Revolución mexicana y de la Constitución de 1917.

Los conceptos filosóficos del Proyecto Nacional se expresan en democracia plural y economía mixta. Al afirmar esto último el Presidente López Portillo se contradice con lo que dijo en otra parte del mismo Plan Global de Desarrollo, y que más adelante señalaré.

La segunda parte del Plan es la económica; en ésta se presenta la estrategia de desarrollo para el cambio estructural que ha seguido, desde su inicio, la Administración del Presidente López Portillo.

La estrategia del Plan representa el conjunto de acciones articuladas que se requieren para alcanzar los objetivos globales; parte de los principios básicos de la filosofía política y las condiciones específicas que determinan la historia, geografía y sistema político mexicano: economía mixta de mercado (aquí no se dice sólo economía mixta, sino economía mixta de mercado, lo que contradice a la propia Constitución, pero desde mi punto de vista es más correcto este término, de acuerdo a lo que se ve en la vida real); sistema de derechos individuales y sociales; pluralismo político; tradición institucional y un sistema político con vocación nacionalista y de participación popular.

La tercera parte del Plan es la social. En ella se muestra como la política económica y social que se ha venido instrumentando está dirigida, principalmente, a transformar el crecimiento económico en desarrollo social. Si el crecimiento económico es requisito y plataforma para generar el cambio social, también es cierto que éste condiciona los procesos económicos; por ello, la provisión de mínimos de bienestar a todos los mexicanos es indispensable, en un contexto de empleo creciente

y productivo que subordine el desarrollo de los objetos-  
materiales al desarrollo de las personas, en su dignidad  
individual y su responsabilidad social.

## VI.2.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

Con el Régimen Presidencial del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988, se promovió una reforma a los principios normativos del desarrollo económico y social de nuestra Carta Magna. Como parte de esta reforma el artículo 26 Constitucional determina que el Estado debe integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática, y con ello se presenta el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

El propósito fundamental del Plan es el siguiente:

"Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático".<sup>3</sup>

De esto derivan cuatro objetivos:

- 1.- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- 2.- Vencer la crisis.
- 3.- Recuperar la capacidad de crecimiento.
- 4.- Iniciar los cambios cualitativos que requiere-

el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.<sup>4</sup>

El plan se divide en tres grandes apartados:

A) En el primero se establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general.

B) El segundo contiene los lineamientos para la instrumentación del Plan en los distintos ámbitos de la vida nacional, y

C) El tercero plantea la manera en que los diferentes grupos sociales pueden participar en su ejecución.

La estrategia económica y social propuesta en el Plan se centra en torno a dos líneas fundamentales de acción: una de reordenación económica y otra de cambio estructural.

La primera es para enfrentar la crisis, y la segunda se refiere a cambios de fondo en el aparato productivo y distributivo.

La reordenación económica busca:

a).- Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria.

b).- Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico.

c).- Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

El cambio estructural está encaminado a:

I.- Enfatizar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.

II.- Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.

III.- Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social.

IV.- Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo.

V.- Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional.

VI.- Fortalecer la rectoría del Estado, e impulsar al sector social y estimular al sector privado.

En cuanto a la política económica general, el Plan Nacional de Desarrollo contempla: gasto público, empresa pública, financiamiento del desarrollo, vinculación con la economía mundial y capacitación y productividad.<sup>5</sup>

Se incluye incrementar significativamente las exportaciones no petroleras y sustituir con eficiencia las importaciones.

En virtud de que la situación financiera de las empresas públicas, actualmente cuentan con déficit -se anotaba en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988-, tendrán que revisarse tanto el gasto como los ingresos.

Los ingresos adicionales deberán provenir, junto con una reducción significativa de la evasión fiscal, de una recuperación de la actividad económica que fortalez-

ca la imposición directa y los ingresos del sector paraestatal.

Se pone como meta estabilizar la economía a fin de que se fortalezca el ahorro privado, así como crear confianza en los ahorradores.

Para combatir el desempleo y el subempleo, será necesario tomar medidas tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda, y mantener los programas emergentes de empleo y apoyar a empresas que son intensivas en el uso de la mano de obra o que producen bienes y servicios estratégicos para la recuperación económica.

Se planea lograr una disminución importante en los pagos de intereses de la deuda interna y externa; la reducción del consumo público, así como se logrará un importante incremento en la productividad paraestatal.

A la política de gasto público, el Plan fija cinco objetivos fundamentales:

1.- Promover el desarrollo social mediante la generación de empleos, la prestación de servicios básicos y la reestructuración del sistema de subsidios con propósito de redistribución del ingreso.

2.- Inducir, a través del nivel, estructura y calendarización del gasto, un comportamiento adecuado de la demanda interna, acorde con los niveles que puede absorber la economía en condiciones de eficiencia y de finan-

ciamiento sano.

3.- Fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo en áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional.

4.- Promover una distribución territorial más equilibrada de las actividades productivas y del bienestar social, en el marco del fortalecimiento del Pacto Federal y del Municipio Libre.

5.- Asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público.<sup>6</sup>

Fundamentalmente, de manera sintetizada, estos son los principios o puntos principales que contiene el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el cual es un documento al que debió sujetarse cada uno de los programas y objetivos de la Administración Pública Federal.

En teoría resultan muy interesantes los postulados de este Plan Nacional, pero en la práctica resultó ser un desastre, porque todo esto fue pisoteado en todos los niveles de la administración Delamadridista, en la que la "renovación moral de la sociedad" solo quedó como se ha anotado en este trabajo, entre comillas.

## VI.3.- OTROS PLANES.

Otros planes económicos que prodría citar, de nuestro país, son los anteriores a 1980, ya que de ese año - para acá la planeación económica en México cobró particular importancia, con la implantación del Plan Global de Desarrollo, y posteriormente el Plan Nacional de Desarrollo.

Como antecedente de la planeación económica en esta nación, fue la primera Ley sobre Planeación General - de la República, de 1930, expedida en un contexto en el que se consideraba imperativo reconstruir la economía para poder fincar las bases del desarrollo ulterior. El Estado centró su intervención en acciones orientadas a crear la infraestructura económica del país. Ello justificó que las actividades de planeación se iniciaran con un inventario de los recursos disponibles para coordinar el quehacer del gobierno en torno a las obras públicas que habrían de constituir la base material del crecimiento.

De la necesidad de inventariar los recursos naturales, se pasó a la planeación orientada al cumplimiento - de los objetivos de transformación social planteados por la revolución; muestra destacada de ello es el Plan Sexenal 1934-1940.

Veamos que nos dice Arturo Guillén, en su obra Planeación Económica a la Mexicana:

"Sin duda el primer intento serio de programar ac-

tividades de los gobiernos posrevolucionarios se da en - 1934, al elaborarse el primer plan sexenal. Cuando el - primer plan sexenal es elaborado, la situación económica del país es realmente difícil. Por un lado, los efectos de la depresión de 1929-1933, el producto interno bruto descendió de un 5.6 %. Por el otro, existe un clima de - frustración en los grupos populares, que sienten que los problemas que los lanzaron a la lucha armada no han sido resueltos. Durante el "Maximato" la labor de los gobiernos se orienta a la realización de cambios institucionales que modifican el papel del Estado en la vida económica, pero no alteran las condiciones materiales que generan la pobreza".<sup>7</sup>

Este Plan abarcó únicamente las actividades del - sector público, destacando en ellas el rescate de recursos en manos extranjeras, Reforma Agraria y Educación, - hechos que colocaron al Presidente Lázaro Cárdenas como principal reformista posrevolucionario. De este primer - Plan sexenal, se elaboraron planes subsecuentes que tendieron más que nada a realizar decorativamente<sup>8</sup> inspiraciones de crecimiento económico y administrativo, pero - frustración social en cuanto no contribuyeron a desarrollar coordinadamente al país.

El segundo Plan sexenal fue el de 1940-1946.

Después de este Plan sexenal se suspendió la planeación en nuestro país, ya que en el sexenio 1946-1952 no hubo planificación; ni en el sexenio 1952-1958.

Durante el Régimen Gubernamental de 1958-1964, precisamente en el año de 1962, se volvió a la planeación - con la puesta en marcha del que se denominó Plan de Acción Inmediata, que rigió de 1962-1964.

Durante el sexenio del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, en los años de 1966-1970, se implantó el Plan de Desarrollo Económico y Social. Luego, en el transcurso del Gobierno de Luis Echeverría Álvarez no se habla de planeación alguna, sino hasta que empieza José López Portillo en 1976, cuyo Presidente empezó gobernando los primeros tres años con diversos Planes Sectoriales y Estatales, concluyendo finalmente con el Plan Global de Desarrollo.

## FIE DE PAGINAS DEL SEXTO CAPITULO:

- 1 "PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982", P.P. 17-18.
- 2 Ibid. P.P. 12-15.
- 3 "PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988", op. cit., P. - 12.
- 4 Ibid. P. 12.
- 5 Ibid. P. 153.
- 6 Ibid. P. 166.
- 7 GUILLEN, ARTURO, "Planificación Económica a la Mexicana", edit. NUESTRO TIEMPO, segunda edición, México, - 1979, P. 55.
- 8 Ibid. P. 39. (nota):  
EL CALIFICATIVO "DECORATIVAMENTE", lo utiliza Guillén-  
para demostrar la falacia de la Planificación indicati  
va realizada en México, como mecanismo para obtener -  
créditos del exterior.

## VII.- CONCLUSIONES.

1.- El mercantilismo y el liberalismo económico, - son corrientes económicas que representan, la primera de ellas la fuerte intervención del Estado en la economía - de un país; y la segunda basada en la libre competencia, o sea sin la intervención del Gobierno. La primera corriente se asemeja a la economía dirigida que en la actualidad se practica en algunos países, como la U.R.S.S. Y la segunda en los países capitalistas como los Estados Unidos. En los inicios del liberalismo económico, a principios del siglo XVIII creo que no se previó la posible aparición en el futuro, y que finalmente así fue, de los desagradables monopolios que si lo hubieran imaginado hombres como Adam Smith, pienso que habrían desistido de impulsar esta corriente.

2.- Al afirmar lo anterior doy la impresión de que me inclino más por la práctica de la economía dirigida, - pero al ponerme a pensar en lo que el libro de John V. - Van Sickle y Benjamín A. Rogge, palabras que ya cité al final del apartado II.2, del segundo capítulo de este - trabajo, o sea, cuando traté el tema de "Las Economías - Dirigidas", y que dice lo siguiente: "Es verdad que el - pueblo ruso ha pagado un precio muy oneroso en forma de - pérdida de la libertad personal; pero, cuando el pueblo - pasa hambre -y la mayoría de los pueblos del mundo pasan hambre la mayor parte del tiempo-, librarse de la mise -

ria puede muy bien parecer más importante que gozar de - la libertad". Analizando esto creo que vale más la pena - tener asegurado el alimento, por la buena organización - y el trabajo, que cualquier otra cosa, y que sin irnos - tan lejos aquí en México aún mueren niños por desnutri - ción, lo cual es inaceptable.

3.- La economía mixta que nuestra Constitución a - firma tenemos en nuestro país, en la realidad no existe, porque debemos de tomar en cuenta que este país forma - parte de los llamados del tercer mundo, y este tipo de e - conomías solo existen en estos países, y las "planeacio - nes económicas" que los mismos dicen tener en sus Esta - dos, son meras formas de cumplir con requisitos para que los Organismos Internacionales, como el Banco Mundial, - el Fondo Monetario Internacional, entre otros, les pue - dan hacer empréstitos que nunca destinarán a los fines - para los que los pidieron, sino para aumentar los enri - quecimientos inexplicables que experimentan los goberna - tes de esos países.

4.- Digo que en México no existe la economía mixta porque en la realidad, aquí ocurre lo que pasa en un pa - ís con economía de mercado de competencia imperfecta, en la que existen grandes monopolios y los grandes magnates del poder económico, los de la iniciativa privada se en - tremezclan con los funcionarios del Gobierno, ocupando - puestos importantes dentro de éste, e influyen directa -

mente en la economía del país, de acuerdo a sus propios intereses.

5.- También afirmo lo anterior en base a lo que el propio Presidente de México, del sexenio 1976-1982, Licenciado José López Portillo escribió en el Plan Global de Desarrollo, cuando dijo que nuestra economía es "mixta de mercado".

6.- El Plan Nacional de Desarrollo vigente en el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, establece entre otras cosas, que la Planeación es democrática. Quizás se califica así porque se afirma que participó la sociedad en su elaboración, por medio de las consultas populares, lo cual resulta dudoso; o tal vez porque se dice participan los representantes del pueblo que están en las Cámaras, los que nunca fueron votados por éste, sino que fueron puestos gracias a los fraudes electorales a que nos tienen acostumbrados. Y menciono precisamente ese sexenio porque es en el que más se trilló esa palabra: "democracia".

7.- La Planeación Económica en México debe ser más efectiva, con menos palabrerías y con más hechos; con menos demagogia y con más aplicación y dedicación a lo planeado; dando prioridad a la explotación de nuestros recursos naturales de todos tipos, no solo del petróleo; a incrementarlos; a impulsar la agricultura y a proporcionar los medios para su explotación; a una repartición más equitativa de la tierra y a aprovechar aquellos te -

renos ociosos que ya quisieran otros países tener.

8.- La industria debe distribuirse a lo largo y lo ancho del territorio nacional, y no permitirse su concentración en núcleos pequeños porque, además de contaminar provoca el traslado de mucha gente de otras partes a ese lugar, incrementando y creando otros tipos de problemas; lo mejor sería llevar al interior en distribución adecuada, las industrias para que los demás mexicanos tengan donde emplearse, y no tengan necesidad de irse a las grandes ciudades, o al extranjero, casi siempre ilegales.

9.- Se deben combatir las grandes concentraciones de poder económico, de poder político, que ejercen unos cuantos en detrimento de los ochenta millones de mexicanos que somos, y ellos son solo trescientos, dice Legorreta.

10.- Finalmente, concluyo diciendo que, para que se logre una verdadera planeación económica en México, se necesita:

- a) Voluntad de quienes gobiernan, legítima o ilegítimamente.
- b) Respetar la voluntad del pueblo.
- c) Honradez de los gobernantes.
- d) Hacer correcta distribución del dinero.
- e) Aplicar la justicia y que haya equidad.
- f) Disminuir hasta desaparecer los enriquecimientos - tos inexplicables de los funcionarios públicos.

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

## ADMINISTRACION DE EMPRESAS, TEORIA Y PRACTICA

Agustín Reyes Ponce  
 Edit. LIMUSA, Mex. 1976.

## ADMINISTRACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Francisco Sánchez Guzmán  
 Edit. ECASA, Mex. 1979.

## ADMINISTRACION Y CONTROL DE OFICINAS

George Terry  
 Edit. COMPAÑIA CONTINENTAL, S. A., Mex. 1971.

## ANTOLOGIA DEL PENSAMIENTO ECONOMICO Y SOCIAL

Jesús Silva Herzog  
 FONDO DE CULTURA ECONOMICA, Mex. 1972.

## CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

## CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

Edit. Porrúa, Mex. 1984.

## CURSO DE ECONOMIA MODERNA

Edit. CIENCIAS SOCIALES AGULLAR, Esp. 1979.

## DERECHO ADMINISTRATIVO

Gabino Praga  
 Edit. Porrúa, Mex. 1971.

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, "México a Tra -  
 vés de sus Constituciones", Tomos 1 y 2, XLVI Le  
 gislatura de la Cámara de Diputados, Mex. -  
 1967.

## DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO

Jesús Quintana Valtierra y Jorge Rojas Yáñez.  
 Edit. TRILLAS, Mex. 1988.

## DICCIONARIO DE ECONOMIA

Santiago Zorrilla Arena y José Silvestre Méndez  
 Edit. OCEANO, Mex. 1975.

DICCIONARIO MARXISTA DE FILOSOFIA  
Edit. EDICIONES DE CULTURA POPULAR, Mex. 1981.

ECONOMIA  
Wonnacott/Wonnacott  
Edit. MCGRAW-HILL, Mex. 1986.

ECONOMIA POLITICA  
Oscar Lange  
FONDO DE CULTURA ECONOMICA, Mex. 1981.

ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACION  
Urwick Linal Pownes  
Edit. HERRERO HNOS., Mex. 1960.

HISTORIA DE LAS DOCTRINAS ECONOMICAS  
Eric Roll  
FONDO DE CULTURA ECONOMICA, Mex. 1978.

INTRODUCCION A LA ECONOMIA  
John V. Van Sickle y Benjamin A. Rogge  
Edit. UTEHA, Mex. 1959.

INTRODUCCION A LA TECNICA DEL PRESUPUESTO POR  
PROGRAMAS  
Luis Alberto Ferreiro  
Edit. UNAM, Mex. 1980.

LA PLANEACION ECONOMICA EN LA LEGISLACION AD-  
MINISTRATIVA DE MEXICO  
Leopoldo Ramírez Limón  
Tesis, UNAM, Mex. 1964.

LA PLANIFICACION EN EL DESARROLLO  
Keith B. Griffin y John L. Enos  
FONDO DE CULTURA ECONOMICA, Mex. 1975.

LEY DE PLANEACION DE 1983.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FE-  
DERAL  
Edit. Porrúa, Mex. 1984.

LOS SISTEMAS NACIONALES DE PLANEACION, PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y LA PLANEACION DEMOCRATICA

Manuel Salazar Razo  
Tesis, UNAM, Mex. 1984.

MANUAL DE ECONOMIA POLITICA  
Academia de Ciencias de la U.R.S.S.  
Edit. GRIJALBO, Mex. 1983.

OVACIONES, PERIODICO MATUTINO  
Lilia Arellano  
Mex. 29 de Octubre de 1988.

PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988.

PLANEACION, PROGRAMACION y PRESUPUESTACION  
Guillermo Molina  
Edit. UNAM, Mex. 1979

PLANIFICACION ECONOMICA A LA MEXICANA  
Arturo Guillén  
Edit. NUESTRO TIEMPO, Mex. 1979.

PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS  
Gonzalo Martner  
Edit. SIGLO XXI, Mex. 1981

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PARA EL SECTOR PUBLICO DE MEXICO  
Francisco Vázquez Arrollo  
Edit. UNAM, Mex. 1979.

TEORIA ECONOMICA  
Sergio Domínguez Vargas  
Edit. Porrúa, Mex. 1979.