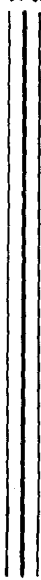


341
29

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



ASPECTOS JURIDICOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989 - 1994

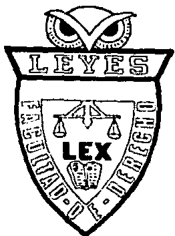
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

PATRICIA GRANADOS GARCIA



FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1990



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

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

CAPITULO 1. ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO

1.1 Venustiano Carranza	1
1.2 Alvaro Obregón	9
1.3 Plutarco Elias Calles	12
1.4 Emilio Portes Gil	17
1.5 Pascual Ortiz Rubio	19
1.6 Abelario L. Rodríguez	21
1.7 Lázaro Cárdenas	23
1.8 Manuel Avila Camacho	26
1.9 Miguel Alemán	31
1.10 Adolfo Ruiz Cortinez	32
1.11 Adolfo López Mateos	34
1.12 Gustavo Díaz Ordaz	38
1.13 Luis Echeverría Alvarez	41
1.14 José López Portillo	44
1.15 Miguel de la Madrid Hurtado	46

CAPITULO 2. EL ESTADO MEXICANO Y LA PLANEACION EN LA ADMINISTRACION DE CARLOS SALINAS DE GORTARI

2.1 El Estado Mexicano	52
2.1.1 Concepto de Estado	52
2.1.2 Concepto de Soberanía	53

2.1.3	La Forma de Gobierno	55
2.1.4	El Estado Federal	57
2.1.5	Las Funciones del Estado	62
2.2	La Rectoría Económica del Estado Mexicano	64
2.2.1	Fundamentos Constitucionales	65
2.2.2	La Rectoría Económica en el desarrollo nacional	69
2.2.3	El Intervencionismo de Estado	73
2.2.4	Intervención del Estado en múltiples campos	75
2.3	El Estado y la Planeación	76
2.3.1	Marco Constitucional de la Planeación	77
2.3.2	Concepto de Planeación	79
2.3.2.1	Punto de vista económico	81
2.3.2.2	Punto de vista Político	82
2.3.2.3	Punto de vista jurídico	83
2.3.3	Concepto de Planificación	83
2.3.4	Diferencia entre Planeación y Planificación	88
2.3.5	Planeación y División de Poderes	89
2.3.5.1	Relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo	92
2.3.6	Proceso de Planeación	95
2.3.6.1	Justificación de la Planeación	98
2.3.7	Tipos de Planeación	100
	- Planeación Imperativa	100

- Planeación Indicativa	101
- Planeación Centralizada	102
- Planeación Descentralizada	102
- Planeación Rígida	103
- Planeación Integral	103
- Planeación Parcial	104
- Planeación Unilateral	104
- Planeación Concertada	104
2.4 Características Actuales de la Planeación; Planeación Democrática	105
2.4.1 Elementos de la Planeación Democrática	108
2.5 La Administración Pública en la Pla- neación	110
2.5.1 Concepto de Administración Pública	110
2.5.2 La Administración Pública Centralizada	111
2.5.3 La Administración Pública Paraestatal	112
2.6 La Planeación en las Entidades Federa- tivas	123
2.6.1 Vertiente de Coordinación	124
2.6.2 Planeación Estatal para el Desarrollo	126
2.6.3 Proceso Operativo de la Planeación	127
2.6.4 Acciones Sujetas a Coordinación	128
2.6.5 La Planeación en el Municipio	130

CAPITULO 3. CONTENIDO ESPECIFICO DE LA PLANEACION A TRAVES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994

3.1 Planeación Nacional del Desarrollo	135
--	-----

3.2	Concepto de Plan	136
3.3	Concepto de Desarrollo	142
3.4	El Plan Nacional de Desarrollo 1989- 1994	144
3.4.1	Naturaleza Jurídica del Plan Nacional de Desa- rrollo 1989-1994	145
3.5	Estructura del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994	149
3.5.1	Objetivos del Plan Nacio- nal de Desarrollo 1989-1994 . .	152
3.5.2	La Estrategia: Modernización . .	152
3.5.3	Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los intereses de México en el exterior	154
3.5.4	Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática	156
3.5.4.1	Preservación del Estado de Derecho y Seguridad Nacional	157
3.5.4.2	Perfeccionamiento de los procesos electora- les y ampliación de la participación política.	159
3.5.4.3	Modernización del Ejerc- icio de Autoridad	159
3.5.4.4	Impulso a la concerta- ción y a la participa- ción social en la con- ducción del Desarrollo	160
3.5.5	Acuerdo Nacional para la Recup- ración Económica con Estabilidad de Precios	161
3.5.5.1	Estabilización conti- nua de la economía	162
3.5.5.2	Ampliación de la dis-	

	ponibilidad de Recursos para la inversión productiva	162
	3.5.5.3 Modernización Económica	162
	3.5.6 Acuerdo Nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida	171
3.6	Proceso Operativo de la Planeación en México	172
	3.6.1 Etapas del proceso de planificación	176
	3.6.2 Programas Administrativos relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994	181
	CONCLUSIONES	182
	BIBLIOGRAFIA	156

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

Alcanzar el desarrollo nacional es el objetivo permanente del Estado mexicano, que lo conduce a intervenir directamente en la vida del país utilizando los medios con los que cuenta para ordenar sus políticas y establecer prioridades. La planeación ha sido la respuesta que guía la Rectoría Económica para dar solución a los obstáculos del desarrollo.

Respetando los principios establecidos por la Constitución, el Estado mexicano tiene como finalidad conseguir el beneficio de aquéllos a quienes representa, a través de una directriz que conduzca la actividad de la Administración Pública a la consecución de tales objetivos, ésto significa que para ejercer sus funciones, el Estado cuenta con la Administración Pública Federal, que actúa en un sistema de atribución de competencias establecidas en la ley y orientadas por el Plan Nacional de Desarrollo.

La planeación del desarrollo debe considerarse como nacional debido a que la comunidad políticamente organizada que conforma el Estado engloba la idea de soberanía como el ejercicio de su facultad de autodeterminación política, esta idea de planeación nacional de desarrollo equivale referirse y fortalecer la idea de nacionalismo y por tal motivo, a expresar la intención de utilizar la planeación a través del Estado para preservar ese nacionalismo, que se expresa en la solidaridad de la comunidad por la fuerza de integración social que fomenta una participación amplia e igualitaria para el desarrollo.

De esta forma nos damos cuenta del papel tan importante que desempeña el Estado con su intervención deliberada en el proceso económico del país orientada por principios -- sociales que repercuten en el beneficio de la colectividad, -- ejerciendo de tal forma, el principio de representatividad.

En la primera parte del presente trabajo, estudiaremos en un marco histórico, la evolución del proceso de planeación en nuestro país, cómo se originó la necesidad de contar con un sistema que ordenara y orientara la actividad gubernamental, y el papel relevante de la Administración Pública en -- ejecución de obras de beneficio colectivo.

El Estado mexicano y su intervención en la economía, establecida por la Constitución como Rectoría Económica, así como la planeación como instrumento para conducir esa rectoría y establecer prioridades, fijarse metas y distribuir y -- coordinar el trabajo de la Administración Pública serán los temas a tratar en el segundo capítulo del presente trabajo.

El alcance de la planeación en nuestro país a través del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 son objeto de estudio en el tercer capítulo en donde analizaremos las políticas adoptadas en la presente administración para alcanzar el desarrollo nacional. El Plan Nacional de Desarrollo está basado en la productividad de todo el pueblo mexicano y contiene medidas encaminadas a disminuir la intervención del Estado en la economía nacional, reduciendo el aparato productivo estatal únicamente a aquellas áreas establecidas por la Constitución como estratégicas y prioritarias, se ha desenga

denado una tendencia a la privatización de empresas estatales con el objeto de reducir la carga que representaba para el Estado su mantenimiento y para fomentar la inversión de particulares en la actividad productiva del país.

Es importante resaltar la preocupación que tenemos porque tales políticas no conduzcan a la contradicción de que por promover el desarrollo y ante la necesidad de recurrir a la inversión extranjera para complementar la propia capacidad deficiente de inversión nacional y para sostener la tasa de crecimiento, se permita a los grandes consorcios internacionales adquirir un control creciente de sectores estratégicos de la economía que llegara a ser dominada por intereses que difieran del interés nacional o que se opongan al mismo y se pierda el poder de autodeterminación. Para no caer en lo anterior, la planeación nacional debe orientarse en todo tiempo a fortalecer la estructura económica del país fomentando el ahorro interno, la inversión y la producción internas que pueda sostener una tasa de desarrollo que la comunidad pueda soportar y orientada en todo tiempo al beneficio de la comunidad.

C A P I T U L O 1

ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO

1. Antecedentes de la Planeación en México.

Iniciaremos el estudio de los antecedentes de la planeación en nuestro país a partir del movimiento revolucionario, ya que es en esta etapa cuando se perfilan los objetivos que anhela el pueblo mexicano y los empieza a plasmar en documentos que serán prueba de que la actividad de planeación es no solo necesaria sino indispensable.

1.1 Venustiano Carranza.

Durante la Revolución mexicana, Venustiano Carranza como gobernador del estado de Coahuila, desconoció el régimen de Huerta y proclamó el Plan de Guadalupe, el 25 de marzo de 1913, en el que además de repudiar a los tres poderes federales y a los gobernadores de los estados que reconocieran a Huerta como Presidente, se designaba a Carranza-Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo, quien convocaría a elecciones tan pronto como tomara la Ciudad de México y entregaría el poder al Presidente que resultara electo.

El Plan de Guadalupe era sólo un Plan político que no contenía principios de reforma social y económica, su único

objeto era restablecer el orden constitucional en la Republica. Fue mas tarde cuando Carranza enfrento al problema social y agrario que, al mismo tiempo, contribuyó al triunfo del grupo que representaba, mediante una adición al Plan de Guadalupe, el 12 de diciembre de 1914, en la que se comprometia a expedir leyes tendientes a dar satisfaccion a las necesidades económicas, sociales y politicas del país efectuando las reformas que la opinion exige como indispensables para restablecer el régimen que garantiza la igualdad de los mexicanos entre sí: leyes agrarias que fortalezcan la formación de la pequeña propiedad disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privadas; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peon rural, del obrero, del minero y, en general de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal; constitución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Poder Judicial Independiente, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garantizan el estricto cumplimiento de las leyes de Reforma; revisión de los Códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas de Procedimiento Judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de

Justicia: revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país y evitar que se formen otros en lo futuro; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República y, en general, todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley." (1)

En cumplimiento a la adición del Plan de Guadalupe, el 5 de enero de 1915 se promulgó la ley agraria, que ordenaba la restitución y dotación de tierras a los pueblos mediante las expropiaciones indispensables; anuló las enajenaciones, y venta de aguas, tierras y montes, así como los apeos y deslindes que habían hecho gobiernos anteriores contraviniendo las leyes. Para la ejecución de la ley, se creó la Comisión Nacional Agraria, que tuvo comités en los estados, y se encargaron de entregar las tierras a los pueblos, para que éstos las distribuyeran en común y en calidad de posesiones provisionales. (2)

En 1914 se había autorizado la reapertura de la Casa del Gobierno Mundial en la ciudad de México, así como la

- (1) SILVA HERZOG, Jesús. "Breve historia de la Revolución Mexicana" T.II, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1965, p. 165, 166.
- (2) El Colegio de México. "Historia General de México" T.II, 3a. ed., México 1981. p. 1147.

fundación de la Confederación Revolucionaria, a principios de 1915 en Veracruz, con el objeto de atraer el apoyo de los obreros organizados, estos firmaron un pacto con los carrancistas, el 17 de febrero de 1915, comprometiéndose a tomar las armas y establecer centros de propaganda entre los obreros, el gobierno se obligó a seguir expidiendo leyes a favor de los trabajadores y atender sus conflictos.

Considerando que la separación del estado de Yucatán retardaría la aplicación de las leyes emanadas de la Revolución, los hacendados yucatecos patrocinaron un movimiento separatista. Carranza envió una fuerza expedicionaria, al triunfo de éstas se expidieron varias leyes agrarias, obreras, en materia educativa y de relaciones familiares. La ley del trabajo consignaba como derechos del trabajador, el derecho a la huelga, la limitación de la jornada del trabajo, salario mínimo, reconocimiento legal de los sindicatos, reglamentación del trabajo de mujeres y niños, así como la responsabilidad de los patrones en los accidentes de trabajo. (3) Con el decreto de 25 de diciembre de 1914 relacionado con los municipios, a los cuales otorgaba facultades autónomas y los liberaba de las jefaturas políticas, se establece el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado. (4)

- (3) MIRANDA BASURTO, Angel. "La evolución de México", Ed. Herrero, S.A., 28 ed. México 1981, p. 326.
- (4) SPENCER GOODSPEED, Stephen, SCHAEFFER, Wendell y otros. "Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal", Presidencia de la República, México 1976, p. 39.

El 19 de septiembre de 1916, el Ejecutivo Federal convocó al Congreso Constituyente para iniciar la reestructuración y reorganización del Estado Mexicano. Carranza promulgó la Constitución el 5 de febrero de 1917 con la cual se dá esquema al desarrollo nacional. En la Constitución se plasman los objetivos pretendidos por la Revolución Mexicana y se señalan algunos procedimientos concretos para alcanzar las metas deseadas. Tales procedimientos se refieren a la Reforma Agraria y la distribución de tierras.

En el artículo 27 de la Constitución se estableció que la propiedad de tierras y aguas corresponde originariamente a la nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio directo a los particulares para constituir la propiedad privada, y a ésta se le pueden imponer las modalidades que dicte el interés público. Estableció que se expropiarian los latifundios mediante indemnización para crear pequeñas propiedades; facultó a los pueblos, rancherías y comunidades para que solicitaran y recibieran tierras por restitución y dotación; fijó las extensiones de la pequeña propiedad y de las parcelas. Distinguió la propiedad del suelo y del subsuelo, y el dominio de esta última era directo, inalienable e imprescriptible de la nación, y a la que podían otorgarse concesiones para su explotación a los individuos y

sociedades que operaran bajo las leyes mexicanas. (5)

En materia laboral, el artículo 123 consagró el derecho de la asociación profesional como garantía social para los obreros y patrones en la defensa de sus intereses, fijó la jornada de trabajo y su regulación para los menores; indemnizaciones por accidentes de trabajo, etc.

Una tarea difícil era controlar la economía, volver al dominio nacional el petróleo y la minería, que se encontraban en manos de extranjeros.

La cuestión petrolera fue uno de los aspectos más importantes de la política nacionalista de Carranza. Con los decretos sobre la materia, que acabaron con la exención de impuestos que disfrutaban las compañías petroleras. El primer decreto lo expidió el 13 de abril de 1917 para establecer un impuesto especial del timbre que gravó con el 10% la producción petrolera y sus derivados. El segundo, fue el 19 de febrero de 1918, para establecer otro impuesto sobre terrenos adquiridos antes del 10. de mayo de 1917 y para sostener que todo el petróleo del subsuelo pertenece a la nación, por lo que las compañías antes de iniciar las

(5) El Colegio de México. Op. cit. p. 1149.

perforaciones tenían que solicitar permiso, bajo pena de perder los derechos de propiedad. El tercer decreto lo expidió el 12 de agosto de 1918 para exigir que las compañías solicitaran menos permisos para iniciar trabajos de perforaciones.

Ante las presiones y amenazas del gobierno norteamericano, Carranza se vió en la necesidad de conceder permisos temporales para perforar y ampliar los plazos hasta que se expidiera la ley reglamentaria del artículo 27 en el ramo petrolero.

Carranza no alteró el principio asentado en el tercer decreto pero la amenaza de intervención armada lo obligó a ampliar los plazos para las denuncias y a excluir los terrenos con intervenciones previas al 10. de mayo de 1917, por lo que las propiedades más valiosas quedaron fuera de controversia.

El período presidencial de Carranza concluía hasta noviembre de 1920, pero en el mes de abril se sucitó una lucha política por los candidatos a la sucesión presidencial, el ingeniero Ignacio Bonillas y el general Obregón. En el estado de Sonora, el gobernador Adolfo de la Huerta y el general Calles apoyaron la candidatura de Obregón y desconocieron al

Presidente Carranza mediante el Plan de Agua Prieta.

Este movimiento avanzó rápidamente por lo que el Presidente Caderrazo abandonó la ciudad de México y se dirigió a Veracruz, pero fue asesinado en el trayecto. El Congreso designó a Adolfo de la Huerta como Presidente interino para terminar el periodo. Durante el tiempo que se desempeñó en la Presidencia, de la Huerta dedicó sus esfuerzos a consolidar la paz y posteriormente convocó a elecciones, en las que resultó electo el general Obregón, para desempeñar su encargo durante el periodo 1920 a 1924.

1.2 Alvaro Obregón.

Durante su campaña política a la presidencia de la República, Alvaro Obregón presentó un programa bien definido. Sus principales puntos eran: la inviolabilidad de la soberanía mexicana; el estímulo a las nuevas inversiones extranjeras que no pusieran en peligro el derecho de trabajadores y capitales nacionales, y el desarrollo de la Reforma Agraria. (6)

(6) SPENCER GOODSPEED, Stephen; SCHAEFFER, Wendell y otros. Op. cit., p. 50

Al tomar posesión de la presidencia, el 30 de noviembre de 1920, Obregón convocó al Congreso a una sesión especial, la que se efectuó el 7 de febrero de 1921, en la cual expuso su programa de gobierno para los cuatro años siguientes, resaltando la necesidad de un nuevo sistema bancario; de legislar sobre el artículo 123 de la Constitución para beneficio de la clase obrera; de poner en práctica la política agraria que acelerara la restitución de tierras; de solucionar los problemas creados por la aplicación del artículo 27 de la Constitución a los recursos petroleros; de reorganizar los tribunales para lograr una justicia más eficaz, entre otros.(7)

Para reconocer el gobierno de Obregón, los Estado Unidos propusieron, en 1921, la firma de un tratado de Amistad y Comercio en el que pretendían modificaciones al artículo 27 constitucional y al decreto de Carranza del 6 de enero de 1915, pero el gobierno mexicano rechazó esta proposición. (8) Las negociaciones fueron largas pero finalmente se llegó a un acuerdo conocido como "Convenio De la Huerta-Lamon" (9), por el cual México aceptó una deuda externa por mil cuatrocientos cincuenta y dos millones de pesos, de la que cerca de la mitad correspondía a obligaciones ferroviarias. En 1923 se firmaron

(7) SPENCER GOODSPEED, Stephen; SCHAEFFER, Wendell y otros. Op. cit., p. 52.

(8) Colegio de México. Op. cit., p. 1220 y ss.

(9) Secretario de Hacienda de México y Presidente del Comité de Banqueros de los Estados Unidos, respectivamente.

los "Acuerdos de Bucareli" por los que el gobierno norteamericano reanudo sus relaciones con México, sobre la base de salvaguardar los derechos de los americanos en el país.

La solución al problema de la reforma agraria inició con la promulgación de una ley provisional, del 23 de junio de 1920, conocida como "Ley de tierras ociosas", que permitía al Gobierno distribuir la tierra a los pueblos, autorizando a los municipios para entregar tierras ociosas a los campesinos para su cultivo, ya que el objetivo de esta ley era aumentar la producción agrícola.

Posteriormente, se promulgaron la Ley de Ejidos, el decreto de 10 de diciembre de 1921, que abolía a la primera, y el reglamento agrario de 10 de abril de 1922. En este año, la Secretaría de Agricultura organizó pequeñas sociedades cooperativas agrícolas y dirigió un programa de instrucción a grupos campesinos.

En materia educativa, Obregón creó la Secretaría de Educación Pública e introdujo así al Gobierno federal en el campo de la educación. En el presupuesto de 1923, aumentó los recursos para la educación y obras públicas, y disminuyó los gastos de la Secretaría de Guerra. Obregón tuvo facultades

extraordinarias en materia financiera e implantó así, el "impuesto sobre ingresos, gastos, ganancias, sueldos, pensiones y ganancias vitalicias", conocido actualmente como impuesto sobre la renta.

1.3 Plutarco Elias Calles.

En abril de 1924, durante su campaña política, Calles expuso el siguiente programa de gobierno: (10)

"1) Estimular y ayudar por todos los medios la organización del pueblo mexicano, para que sus luchas no tengan sólo puntos de vista políticos, sino propósitos definidos de mejoramiento social.

2) Cumplir y hacer cumplir estrictamente el artículo 27 Constitucional y procurar la solución del problema agrario, entendiéndolo como un problema integral en el que la parcela es sólo uno de los factores indispensables para el éxito, organizando los sistemas necesarios de crédito agrícola, de dotación de aguas y de organización cooperativa de los campesinos.

(10) SPENCER GOODSPPEED, Stephen; SCHAEFFER, Wendell y otros. Op. cit., p. 70.

3) Procurar la inmediata y justa reglamentación del artículo 123, de modo de conseguir que los trabajadores tengan toda la protección legal de que gozan en los países industriales más avanzados, para que representen en la vida social y política del país el papel que merecen como parte integrante y principalísima de la producción de la riqueza.

4) Continuar el programa cultural y educativo de las masas y preferentemente de los indios, de modo de hacer de todos los mexicanos unidades útiles a sí mismos, a sus familias y a la patria, llevando a sus espíritus la exacta comprensión de sus derechos y de sus deberes.

5) Procurar el desarrollo gremial de las clases medias y submedias, acercándolas al proletariado, con el que deben compartir sus aspiraciones y sus luchas.

6) Lograr por un amplio y bien meditado sistema de comunicaciones, el mejor conocimiento de todas las regiones del país, y el intercambio comercial de sus productos, como base moral y material, para el desarrollo del espíritu nacionalista.

7) Establecer un gobierno netamente nacional con exclusión de camarillas, y sin espíritu sectario, quiéndonos en

todos los casos por las ideas y los sentimientos del país representados por las necesidades de las grandes mayorías y no por los intereses de los partidos políticos.

8) Realizar el acercamiento de México con todos los países del mundo, a base del mutuo respeto, de equidad y de justicia, sin aceptar que los pueblos fuertes impongan su voluntad a los débiles en asuntos de política interna".

En materia agraria, se promulgaron varias leyes para continuar con la distribución de tierras ejidales; se creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Crédito Ejidal y se inauguraron algunas obras de riego.

Con la ley de 19 de diciembre de 1925, Calles suprimió los fraccionamientos de tierras no autorizadas y reglamentó la administración interna y la explotación de los ejidos. Esta ley contenía también cláusulas concretas relativas al trabajo, propiedad y administración de pequeñas propiedades privadas.

Con la ley de 23 de abril de 1927, se amplió la clasificación de tierras afectables hasta incluir a casi todas las zonas, se simplificaba el procedimiento para solicitar tierras. Se creó el Banco Nacional de Crédito agrícola bajo la

dirección de la Secretaría de Agricultura. El banco estaba facultado para hacer préstamos a particulares, efectuar hipotecas y fomentar la cración de organismos y empresas que contribuyeran al desarrollo agrícola del país. Los préstamos debían destinarse al cultivo de la tierra o a su mejoramiento. El banco creó un sistema de sociedades rurales para la obtención del crédito agrícola, los beneficiarios fueron organizados por el propio banco. La ley de 16 de marzo de 1926 creó un sistema de bancos ejidales, destinados a la concesión de créditos ejidatarios. Con la ley sobre riegos de enero de 1926 se creó una Comisión Nacional de Irrigación dependiente de la Secretaría de agricultura, con jurisdicción sobre todos los problemas de riego.

En materia educativa, se propuso llevar la instrucción a las zonas rurales; en materia de finanzas, se intentó la reducción de la Deuda Pública y se resnudaron los pagos, interrumpidos desde 1924. Igualmente, se creó el Banco Unico de Emisión, filial al Banco de México.

Calles tuvo que enfrentar no sólo la necesidad de llevar a cabo una reforma agraria intensa y ordenada sino también a reorganizar la política financiera y bancaria. En estas materias lo que hizo fue intentar una reducción de la Deuda Pública y reanudar los pagos, interrumpidos desde 1924.

A iniciativa de Calles se perfeccionó el impuesto sobre la renta, establecido por Obregón. Se crearon juntas fiscales para que resolvieran las deudas o atendieran las quejas relacionadas con tal impuesto.

Creó el Banco Unico de Emisión, filial al Banco de México, lo que muestra la influencia del Ejecutivo en el campo económico.

Calles presentó al Congreso dos proyectos de ley para poner en vigor las cláusulas del artículo 27 constitucional relativas a la posesión de tierras y petróleo por extranjeros, las cuales fueron aprobadas a fines de 1925.

La ley del petróleo (11) exigía que todas las posesiones debían ser confirmadas mediante concesiones, las cuales podían otorgarse por un período no mayor de 50 años, contados a partir de la fecha en que hubiera iniciado la explotación. Tales concesiones se extenderían sólo en terrenos cuya explotación se hubiera iniciado o contrato suscrito antes del 10. de mayo.

En cuanto a la situación legal de las inversiones extranjeras en México, se llegó a un arreglo en el sentido de

(11) SPENCER GOODSPEED, Stephen; SCHAEFFER, Wendell y otros.
Op. cit., p. 91

que los extranjeros debían renunciar a solicitar la protección de sus gobiernos cuando se acepte la llamada "Cláusula Calvo".

En el aspecto legislativo, el período presidencial fue ampliado de 4 a 5 años y fue posible la reelección. Las facultades presidenciales se extendieron al campo judicial mediante la reforma al artículo 96 de la Constitución, por la que el Presidente estaba facultado para nombrar, con aprobación del Senado, a los jueces de la Suprema Corte.

En materia laboral, por decreto de 17 de septiembre de 1927, se creó la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

1.4 Emilio Portes Gil.

Emilio Portes Gil fue presidente provisional durante 14 meses, que siguieron al asesinato de Obregón en 1928, que había resultado electo. Mientras se efectuaban elecciones extraordinarias, Portes Gil tomó posesión de la presidencia el 10. de diciembre de 1928 y hasta marzo de 1930.

Durante el gobierno de Portes Gil, destaca la creación del Partido Nacional Revolucionario.

En materia agraria, se continuó con la distribución

de tierras, y se inició la construcción de obras hidráulicas.

El 19 de marzo de 1929, fue aprobada una ley agraria cuyo objetivo era aumentar las tierras disponibles para las distribuciones agrarias entre los pueblos, reduciendo las tierras que hasta entonces eran infectables.

La "Ley de Aguas Nacionales, se aprobó el 6 de agosto de 1929, se creó la Comisión Nacional de Irrigación, con la que se inició el control federal en esa actividad. Otorgó a la nación el dominio absoluto sobre las aguas, y al Presidente, la facultad de extender concesiones a particulares y organismos públicos para utilizar recursos hidráulicos.

La idea de planeación y el concepto relativo a la programación económica tuvieron una manifestación formal al crearse, en 1928, el Consejo Económico Nacional cuyo principal objetivo era el estudio de los asuntos socioeconómicos del país, como grupo permanente y autónomo de consulta necesaria. Entre sus facultades estaba investigar todos los asuntos de carácter económico y social, recabar y coleccionar datos de carácter estadístico, oficiales o particulares.

En materia laboral fueron reformados los artículos

72 y 123 constitucionales, que otorgaron al Congreso la facultad exclusiva de expedir cualquier legislación en la materia. (12)

1.5 Pascual Ortiz Rubio.

En las elecciones que tuvieron lugar en noviembre de 1929, el Congreso declaró electo Presidente al ingeniero Pascual Ortiz Rubio, quien debía terminar el periodo para el cual había sido designado el general Oregón.

El 12 de julio de 1930, el presidente Pascual Ortiz Rubio, expidió la Ley sobre Planeación General de la República. Esta ley disponía en cinco capítulos, diversos aspectos sobre la planeación y su práctica administrativa, los objetivos de la planeación, el "plano" nacional de México y la división del territorio nacional en zonas. Dentro de la propia ley se estableció la creación de la Comisión Nacional de Planeación, como cuerpo consultivo de la Comisión de Programa, encargada de realizar los estudios, planos y programas señalados por la ley.

La ley de Planeación General de la República

(12) SPENCER GOODSPEED, Stephen; SCHAEFFER, Wendell y otros. Op. cit., p. 92.

establece que la "planeación en los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encausar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras". (Artículo 10.).

El objetivo de este primer artículo de la ley de Planeación General de la República era muy amplio pero los medios que se contemplaban para su ejecución eran insuficientes: "la formación del plano nacional de México, constituido por los documentos gráficos en que se expresen todos los estudios y aspectos enumerados... y que tendrán por objeto regular el desarrollo económico del país". (Artículo 2). (13)

En materia agraria, el Presidente Ortiz Rubio detuvo el programa de distribución de tierras durante 1930 y 1931. Modificó la ley de 21 de marzo de 1929, que había promulgado Fortes Gil, ampliando la clasificación de tierras inafectables y limitó la posibilidad de que los ejidos solicitaran y obtuvieran más tierras.

(13) RUIZ MASSIEU, José Francisco. "Los efectos Jurídicos de los planes gubernamentales" No.4 ANDAAP. México 1980, p. 9.

En materia laboral, la ley Federal del Trabajo entró en vigor el 28 de agosto de 1931, eliminando toda legislación obrera estatal.

1.6 Abelardo L. Rodríguez.

Tras la renuncia de Ortiz Rubio a la Presidencia, el Congreso eligió a Abelardo Rodríguez como Presidente provisional para terminar el periodo el 30 de noviembre de 1934.

El 18 de julio de 1933, el Presidente Abelardo L. Rodríguez, designó una Comisión Técnica de Colaboración para que redactara un Plan Sexenal. Igualmente, el Partido Nacional Revolucionario nombró a una comisión el 4 de julio de 1933, para que trabajaran juntas en la elaboración del plan, que sería el programa del candidato presidencial del partido.

El Plan Sexenal abarcó las materias de agricultura, trabajo, economía nacional, comunicaciones y obras públicas, educación, gobierno, ejército, relaciones exteriores, hacienda y crédito público y fomento comunal.

El Plan Sexenal sería puesto en práctica a partir

del 10. de enero de 1934 y debía ejecutarse en seis etapas anuales y sucesivas, cada una de ellas planeada por el Presidente con la cooperación del partido. Cada plan anual sería expuesto por el Presidente el día 10. de enero. De esta forma el gobierno tendría mayor intervención en la actividad económica y en los procesos más importantes del país con mayor intensidad que hasta entonces, pero no contenía los elementos necesarios para un control de la vida de la nación. No previó ningún organismo para el cumplimiento del programa nacional, no existía ninguna oficina económica y estadística central con los medios adecuados para determinar los límites y métodos necesarios para la realización del proyecto. (14)

En materia agraria, el decreto de 14 de julio de 1933, reanudo el reparto de tierras. La Comisión Nacional Agraria fue convertida en departamento administrativo de asuntos agrarios, directamente responsable del Presidente. Se promulgó el Código Agrario.

En materia laboral, organizó un sistema de salarios mínimos. En 1932 dividió la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, en una Secretaría de Economía y un Departamento del Trabajo.

Se reformó el artículo 73 constitucional para que el

(14) SPENCER GOODSPRED, Stephen; SCHAEPFER, Wendell y otros.
Op. cit., p. 105.

Congreso pudiera legislar sobre asuntos relativos al Plan Sexenal.

1.7 Lazaro Cardenas.

A partir de este momento da inicio una nueva etapa en la administración pública en materia de planeación. El Plan fue la base de la campaña cardenista, y constituyó el primer programa definido de acción, por parte del Gobierno, para alcanzar metas definidas.

En su discurso de aceptación de su candidatura, Cardenas esbozó su política en los siguientes términos:

1) "Hay que satisfacer las necesidades de todo el pueblo, en lo que respecta a tierras y aguas.

2) "Hay que educar al trabajador para que pueda elevarse y ser mejor ciudadano.

3) "Es necesario fomentar la propagación de los conocimientos sobre salubridad e higiene.

4) "El ejercito tiene que ser orientado socialmente, de modo que adquiera plena conciencia de su misión y pueda así

tomar parte en la Revolución y reforzarla.

5) "La política financiera del país tiene que ser sistematizada, de modo que permita lograr el mayor provecho posible del dinero erosionado.

6) "Las leyes y reglamentos relativos a la iglesia tienen que aplicarse rigurosamente, con el objeto de lograr un país ordenado y progresista, sin intrigas y sin influencias exteriores". (15)

El Plan Sexenal contemplaba el problema agrario, y uno de sus principales objetivos era proporcionar tierra a los campesinos que la necesitaran. Por ley de 2 de diciembre de 1935, se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal, para apoyar y estimular la producción agrícola.

Para cumplir con los objetivos señalados en el Plan Sexenal, se creó la Comisión Federal de Electricidad, que dio inicio a un programa de largo alcance de suministro de energía eléctrica, se promulgó el Código Agrario y se introdujeron reformas en materia de salubridad pública. Se nacionalizaron las industrias ferroviaria y petrolera, creándose la institución de Petróleos Mexicanos. Se emprendió un amplio

(15) SPENCER GOODSPEED, Stephen y otros. Op. cit., p. 105.

programa de obras públicas que incluía la construcción de carreteras y la extensión de la red ferroviaria, la edificación de escuelas y la instalación de sistemas de agua potable. Se fomentó la creación de empresas mexicanas para que compitieran con las extranjeras. Se creó el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial. En 1936, se crearon el Banco Nacional de Comercio Exterior, los Almacenes Nacionales de Depósito y Nacional Financiera. Estas instituciones auxiliaban al Presidente a fomentar la industrialización del país. El Estado era el principal accionista de cada una de estas empresas y las controlaba a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para la conservación y protección de los recursos naturales, Cárdenas creó el Departamento Forestal de Caza y Pesca; para mejorar la salud pública, creó el Departamento de Educación Física. Creó también el Departamento de Asuntos Indígenas. Para la difusión de esas y otras actividades prescritas en el Plan Sexenal, se creó el Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad.

Con base en el Plan Sexenal, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, promulgada por Cárdenas en 1935, disponía que los trabajos de las dependencias del ejecutivo, además de atender los asuntos específicos, considerarían la elaboración de estudios y la planeación de la política en conjunto.

1.8 Manuel Avila Camacho.

La convención del Partido Nacional Revolucionario se reunió el 30 de marzo de 1938, y adoptó un nuevo nombre: Partido de la Revolución Mexicana, y en 1938 anunció la designación de Manuel Avila Camacho como candidato presidencial del partido. En 1939 se formula el Segundo Plan Sexenal que normaría la actividad política del Gobierno durante el período presidencial de 1940 a 1946, y con él, durante la campaña presidencial, recorrió el país y se comprometió a respetar fielmente todos los principios de la Revolución, aconsejando la unidad en las filas de trabajadores y campesinos. Este Segundo Plan Sexenal no fue aplicado por el Ejecutivo por las circunstancias derivadas de la Segunda Guerra Mundial.

El Segundo Plan Sexenal propuesto por el Partido de la Revolución Mexicana fue tan solo una continuación del primero, y uno de sus propósitos principales fue la cuestión agraria. Se concedía mayor protección de los derechos de los ejidatarios contenidos en un Código Agrario modificado, promulgado el 31 de diciembre de 1942, cuyos cambios principales fueron los siguientes:

- 1) se mantendrían y respetarían las instituciones

fundamentales y los derechos de los campesinos:

2) se aumentaría la superficie de las parcelas ejidales nuevas y se autorizaría la ampliación de las ya existentes si se disponía de tierras sobrantes;

3) se reglamentaría la entrega de certificados de derechos agrarios y títulos de propiedad para proporcionar al ejidatario una protección completa;

4) se reconocería a los pequeños ganaderos la misma situación legal que a los pequeños agricultores;

5) sólo el Presidente de la República estaría autorizado para anular el derecho a la propiedad de la tierra, y esto sólo después de seguirse un proceso legal en caso de comprobarse el abandono de la tierra durante dos años consecutivos." (15)

El Plan también proponía elevar los niveles de producción en las diferentes ramas del sector, fomentar la capacitación del campesino e impulsar los centros de investigación. Todas estas acciones tendientes a mejorar la distribución de la riqueza en el área rural, y a elevar el nivel de vida de la población campesina.

(15) SPENCER GOODSPEED, Stephen y otros. Op. cit., p. 137.

En los demás sectores de la economía, el Plan proponía objetivos tendientes a consolidar la independencia económica nacional, asegurar la dirección de la economía por parte del Estado, aumentar la participación del trabajador en el proceso productivo, redistribuir el ingreso y consolidar la economía en sus relaciones con el exterior. Los sectores administrativos estaban orientados a mejorar la calidad de vida y los niveles de bienestar de la población. (17) relaciones

En julio de 1942, fue creada la Comisión de Planificación Económica, que tenía como principal objetivo aconsejar al Gobierno sobre los problemas económicos en tiempo de guerra y sobre la participación de México en los programas continentales de adelanto económico. pero ningún resultado de gran importancia surgió de este organismo, y al duplicar funciones con el anterior fue disuelto en el año de 1944. Posteriormente fue creada la Comisión Federal de Desarrollo Industrial, como organismo de planeación de ese sector. Las funciones de esta Comisión, que fue establecida a suerencia de la Comisión Mexicano-Norteamericana de Fomento Económico, eran principalmente: (18)

- 1) Elaborar el plan de industrialización nacional

(17) Secretaría de Programación y Presupuesto. "Antecedentes de la planificación en México". Revista Programa, No.3 julio-octubre 1980, México. p. 36.

(18) SPENCER GOODSPEED, Stephen y otros. Op. cit., p. 369.

del país.

2) Planear, organizar y dirigir un sistema técnico y económico de industrialización y de aprovechamiento de los recursos del país.

3) Promover, organizar y financiar las industrias nuevas o necesarias previstas en el plan nacional.

4) Orientar y dirigir la aportación de capitales privados a las industrias nuevas o necesarias cooperando con los particulares para obtener el financiamiento adecuado de las mismas, cuando se ajusten a los planes previamente aprobados.

5) Coordinar, orientar y dirigir los esfuerzos e inversiones del Estado y los particulares para el establecimiento y desarrollo de las industrias que se juzgaran necesarias.

6) Obtener concesiones para el uso y aprovechamiento de recursos naturales para su aportación a las empresas que hubiera creado.

En 1941, el Presidente dio a conocer, por medio de

la Secretaría de la Economía Nacional, un programa de reorganización y expansión económica, que debía ponerse en práctica mediante las siguientes condiciones: (19)

"1) Crear la Nacional Distribuidora y Reguladora, que combatiría el alza de los precios de los alimentos y de los materiales básicos.

"2) Fomentar un nuevo banco de cooperativas que financiaría a éstas apadrinadas por el gobierno.

"3) Posibilidad de inversiones privadas en la industria petrolera.

"4) Iniciación de una campaña contra la corrupción de los municipios y en los Estados, y contra la especulación en mercancías de consumo necesario.

En materia económica se iniciaron grandes proyectos en favor de la industrialización del país; se renovó la Nacional Financiera y se impulsaron las funciones del Banco de Comercio Exterior. Se estableció el Instituto de Seguro Social para trabajadores.

(19) SPENCER GOODSPRED, Stephen y otros. Op. cit., p. 141.

1.9 Miguel Alemán.

Durante la campaña presidencial se establecieron sistemas de consulta popular a través de los "Consejos de Planeación Económica y Social" y las "Juntas Populares de Programación".

Durante el gobierno de Miguel Alemán no se reanuda la formulación de planes, la economía nacional debía ajustarse a las condiciones de la posguerra, por lo que únicamente se formularon programas aislados que pretendían enfrentar los problemas más urgentes tales como la presión inflacionaria y el desequilibrio externo. Sin embargo destaca la promulgación de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, promulgada el 31 de diciembre de 1947, en este año se crea la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En 1948 el Banco de México elaboró un proyecto de Plan de Inversiones del Gobierno Federal y sus dependencias descentralizadas para el sexenio 1947-1952. En 1952 la Comisión Nacional de Inversiones propuso un programa de inversiones públicas para el periodo de 1953 a 1958.

Los principales objetivos del Programa de Inversiones Públicas eran elevar el nivel de vida de la población, alcanzar una tasa de crecimiento satisfactoria en

el desarrollo económico elevar la producción, estabilizar los precios, financiar la inversión sin déficit, canalizar recursos financieros hacia los sectores más necesitados, entre otros. En la distribución de la inversión pública destacaban los sectores de comunicaciones y transportes, rehabilitar el sistema ferroviario, la industria de la transformación y la agricultura. Estos planes no llegaron a concretarse, pero sirvieron de base para trabajos subsiguientes. En 1952 la Comisión mixta del Gobierno Mexicano y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento elaboró un trabajo denominado "el Desarrollo Económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior" en el que se insistía en la necesidad de que el gobierno formulara un programa de inversiones para el período 1953-1958. (20)

1.10 Adolfo Ruíz Cortínez.

El gobierno de Ruíz Cortínez se avocó a consolidar la estructura económica, política y social del país que había sido establecida en los regímenes anteriores.

Su labor se tradujo en grandes obras de beneficio colectivo como la construcción de escuelas y hospitales, nuevas carreteras así como el mejoramiento general de los salarios, aunque el nivel de vida del pueblo continuó bajando por el alza de los precios y la reducción del poder adquisitivo de la moneda.

(20) Secretaría de Programación y Presupuesto. Op. cit. p.37.

- Comisión de Inversiones: 1964

En el año de 1963, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Economía elaboraron un " Plan de Inversiones del Sector Público" para el siguiente sexenio, al cual tenoría como principal objetivo la coordinación de todos los programas de inversión de las entidades del gobierno federal. Con tal motivo, se solicitó a todas las Secretarías de Estado y a las empresas descentralizadas y de participación estatal que rindieran un informe sobre la inversión programada por cada una de ellas. Se creó un Comité de Inversiones, el cual presentaría un programa coordinado de inversiones públicas, que estaría bajo la supervisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y Nacional Financiera.

El Comité de Inversiones fue incorporado a la Presidencia de la República y posteriormente dió origen a la Comisión de Inversiones. Su objetivo principal era la realización de los estudios económicos necesarios para coordinar la prioridad, el volumen y la función de las inversiones, de acuerdo con los objetivos de la política nacional.

Todas las entidades y organismos federales quedaron bajo la vigilancia de la Comisión de Inversiones y ninguno de

ellos debían realizar alguna inversión que no estuviera previamente autorizada por la Comisión o por el Presidente.

En 1956 la Comisión de Inversiones elaboró un Plan - de Inversiones para dos años, que sirvió de base para obtener créditos de organismos financieros del exterior, los cuales - fueron encausados principalmente al desarrollo de la energía, los sistemas de riego, la comunicación y el transporte.

1.11 Adolfo López Mateos.

Al inicio de la gestión del Presidente López Mateos en 1958, se expide la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que disponía la creación de la Secretaría de la Presidencia, que tenía como antecedente la Comisión de - Inversiones.

Las funciones asignadas por la Ley a la Secretaría de la Presidencia fueron las siguientes:

1.- Elaborar el plan general de gasto público e -- inversiones del Poder Ejecutivo.

2.- Proyectar el fomento y desarrollo de las regio nes y localidades que señale el Presidente de la República.

3.- Planear obras, sistemas y aprovechamiento de las

mismas.

4.- Planear, coordinar y vigilar la inversión pública federal y la de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

5.- Elaborar programas especiales que le fije el Presidente de la República.

Dentro de la Secretaría de la Presidencia se constituyó una Dirección de vigilancia de la Inversión Pública, cuyo objetivo principal era controlar el ejercicio de los programas, la aplicación de los fondos y el apego a los subsidios. También se constituyó la Oficina del Plan General del Gasto Público, para efectuar las proyecciones necesarias de la política económica del gobierno.

Para apoyar el funcionamiento de la Secretaría de la Presidencia en materia de programación, y señalar la coordinación necesaria que tendría que establecer con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y definir la política que seguiría el gobierno mexicano en materia de planeación, se dictaron tres acuerdos presidenciales: 1.-"Acuerdo sobre la elaboración de los programas de inversiones públicas para 1960-1964", de junio de 1959; 2.-"Acuerdo sobre la planeación del desarrollo económico y social del país", de julio de 1961;

y 3.- "Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial, encargada de formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país", de marzo de 1962.

En el primer acuerdo se señaló la política que se seguiría en materia de inversiones públicas y se dieron las normas que habrían de adaptarse en los programas integrales de obras del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, se señalaron los objetivos económicos y sociales de la inversión federal, que consistirían principalmente en acelerar el desarrollo económico y social del país, crear nuevas fuentes de trabajo, mejorar la distribución del ingreso nacional, dar estímulos a las zonas menos desarrolladas del territorio nacional y fortalecer la balanza de pagos por la sustitución de importaciones. En el segundo acuerdo, se determinó que para lograr los objetivos en él señalados, se intensificaran las siguientes materias: a) puntualizar la política económica y social más adecuada para celerar el desarrollo del país; b) calcular el gasto y la inversión necesarias para el desenvolvimiento del país; c) elaborar planes nacionales de desarrollo económico y social; d) formular programas especiales para ciertas actividades económicas y sociales; e) planear el desarrollo integral de las regiones o localidades -- que requieran con mayor urgencia ayuda gubernamental; f) coordinar las actividades del sector público y con los gobiernos estatales, municipales y la iniciativa privada, g)

promover las modificaciones que requiera la administración pública.

La Comisión Intersecretarial fue encargada de formular los planes nacionales de desarrollo económico y social a corto y largo plazo, y de calcular el monto, estructura y financiamiento del gasto y de la inversión nacional necesarios para un desarrollo satisfactorio del país, de tal forma que se reflejara en una mayoría en los niveles de vida de la población. (21)

- Plan de Acción Inmediata, 1962-1964.

Después de una breve recuperación de la actividad económica nacional, y para cumplir con los acuerdos de la Carta de Punta del Este, (22) fue elaborado el Plan de Acción Inmediata para 1962 a 1964, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Presidencia, a través de la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes de Desarrollo Económico y Social, creada en 1962 para ese fin. Sus objetivos principales eran: racionalizar la formación de capital y mejorar la distribución del ingreso para aumentar el dinamismo del mercado interno. Para lograr lo anterior, se requería la estabilidad en los precios, la sustitución de

(21) TELLO, Carlos. "Repaso de una experiencia, el caso de México". Revista Pensamiento Iberoamericano, No.2 julio-diciembre 1982, Madrid, p. 80.

(22) SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Económico" Ed. Porrúa, S.A. 1a. ed., México 1981, p. 311.

importaciones y el estímulo a la producción para importaciones, lo cual fortalecería la balanza de pagos y, en consecuencia de tipo de cambio.

Una de las principales características del Plan era que proponía que la inversión estatal fuera flexible y pudiera ajustarse cada año, ya que su movimiento dependería de la evolución de las fuentes de financiamiento, la inversión privada y el comercio exterior.

Durante este período se registró una estabilidad cambiaria que coincidía con la dinámica de producción agrícola, el crecimiento industrial y de inversión privada. Sin embargo, no se redujo la dependencia del crédito interno y externo.

1.12 Gustavo Díaz Ordaz.

Durante el régimen del Presidente Díaz Ordaz, la Secretaría de la Presidencia siguió ejerciendo sus facultades en materia de planeación. Todas las Secretarías y Departamentos de Estado organismos descentralizados y empresas e participación estatal, por acuerdo presidencial del 4 de septiembre de 1965, debían enviar a la Secretaría de la

Presidencia, antes del 31 de agosto de cada año, las modificaciones a sus programas de inversión del siguiente ejercicio fiscal.

Durante este período de gobierno se expidieron la "ley de inspección de adquisiciones"; la "ley para el control por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal"; "ley de inspección de contratos y obras públicas" y su reglamento. (23)

- Plan de Desarrollo Económico y Social para 1966-1970.

En 1965, la Comisión Intersecretarial elaboró el Plan de Desarrollo Económico y Social para 1966-1970, cuyos principales objetivos eran el desarrollo del sector agropecuario para fortalecer el mercado interno y de esta forma hubiera abastecimiento suficiente de elementos y materias primas para la población, y aumentar las exportaciones, teniendo como resultado mejorar las condiciones de vida de los campesinos.

El Plan contemplaba el fortalecimiento de la industria para disminuir las importaciones, y de igual forma,

(23) SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit., p. 302.

reducir el desempleo, mejorando así, la distribución del ingreso, fomentar el ahorro interno para reducir la dependencia financiera del exterior, mejorar la educación, la salud y vivienda de la población.

En 1966 se elaboraron programas que tenían por objeto alcanzar, para 1970, el crecimiento de las importaciones, la percepción de ingresos por parte del turismo, la ampliación de los programas de salud pública, la construcción de viviendas de interés social y la extensión de los programas educativos.

La deuda externa y el pago del servicio de la misma colocaron al país en el límite de su capacidad de pago. El acelerado crecimiento demográfico impedía satisfacer todas las necesidades de la población, por lo que, únicamente se dió cumplimiento efectivo a los programas que proporcionaran mayor beneficio a corto plazo.

La inversión pública se asignó por sectores, pero al sector agropecuario se le otorgó una inversión inferior a la programada, lo que ocasionó una crisis de desempleo y de migración a las ciudades, en cambio, el sector industrial continuó creciendo y disfrutando de estímulos fiscales y arancelarios.

En 1966 se inició el Plan de Industrialización de la Frontera Norte del país para estimular la instalación de maquiladoras y ensambladoras.

1.13 Luis Echeverría Álvarez.

En 1971 se promulgó una estrategia de Desarrollo como partido basado en el aumento de la participación de toda la población, con el que se pretendía reducir los desequilibrios existentes en los diversos sectores, dando especial atención a las áreas deprimidas. A partir de este momento se desarrollan en forma notable los programas sectoriales de programación principalmente para las actividades agropecuarias, educativas y de bienestar social y se crean comisiones para la elaboración de estudios y programas de acción en distintas áreas. Se establecen en todos los estados Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico, coordinados con la Secretaría de la Presidencia.

En el año de 1974, la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría del Patrimonio Nacional, junto con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, elaboraron un Anteproyecto de Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social para 1974-1980, cuyos principales objetivos eran: generar empleos para aumentar la población económicamente activa y que

parte de la inversión pública se destinara al sector agropecuario e incrementar las exportaciones. Sin embargo, este Programa de Desarrollo no se llegó a adoptar en forma oficial. (24)

En 1975, el Partido Revolucionario Institucional elaboró el Proyecto de Plan Básico de Gobierno para 1975-1982, en el que se contemplaban como objetivos principales: obtener un desarrollo integral, esto es, un desarrollo en conjunto en el ámbito político, económico, social y cultural; consolidar la independencia nacional mediante las políticas externas e internas; obtener el empleo productivo y remunerativo de todos los mexicanos; obtener mayores ingresos reales para la población trabajadora; e implementar una política de bienestar completa, sustentada en el derecho de los trabajadores.

Algunos de los puntos más importantes señalados en el Proyecto de Plan Básico de Gobierno 1975-1982, eran: (25)

1. Perfeccionar la democracia social de derecho, dentro de las directrices de la Constitución.

2. Fortalecer el Federalismo.

(24) Secretaría de Programación y Presupuesto. Op. cit. p. 43 y ss.

(25) Ibidem.

3. El derecho a la información.
4. Continuar una política de planeación familiar respetuosa de la libertad personal.
5. Crear industrias que fomenten las posibilidades de ocupación.
6. Impedir la violación de los salarios mínimos y procurar que éstos proporcionen un nivel de vida decoroso.
7. Establecer como garantía social, el derecho de los trabajadores a la capacitación profesional y a la educación permanente.
8. Formular un Plan Nacional de Productividad.
9. Mantener la relación de precios-salarios.
10. Sustentar el desarrollo del país, fundamentalmente en recursos propios.
11. Subordinar la inversión pública a las necesidades nacionales.
12. Dar máxima prioridad a la producción de

alimentos, de materias primas para la industria y de excedentes exportables de origen agrícola.

13. Elaborar un Programa Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano, que cuantifique las necesidades, evalúe los problemas y establezca los objetivos y políticas en función de una escala real de recursos.

1.14 José López Portillo.

En la campaña presidencial de López Portillo, se llevó a cabo una consulta popular en la que se conocieron los puntos de vista y las demandas de la sociedad, y con ellos se integró el documento denominado "Bases para la Elaboración de un Programa de Gobierno". Este documento representó el primer paso en la constitución de un sistema integral de planeación para dirigir los recursos y actividades tendientes a lograr los objetivos que el país se planteó alcanzar durante la campaña. Igualmente, fue considerado para establecer las estrategias y acciones que posteriormente fueron precisadas en el Plan Global de Desarrollo para 1980-1982.

Durante la administración de López Portillo se elaboraron los siguientes planes:

- Plan Nacional de Desarrollo Urbano,
- Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982,
- Plan Nacional de Turismo,
- Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial,
- Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, 1977-1982,
- Plan del Sector Comercio 1980-1982,
- Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes, -
entre otros.

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982, se orientaa ba a la consecución de cuatro objetivos básicos: (26)

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

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

(26) Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en "Sistema Nacional de Planeación Democrática" Revista de Administración Pública, No. 55/56 INAP, México 1983, p. 134.

- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.

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

1.15 Miguel de la Madrid Hurtado.

Durante la campaña presidencial de Miguel de la Madrid, se estableció como principio fundamental la planeación democrática basada en un proceso de consulta popular, el cual permitía la participación de la sociedad por medio de la cual se darían a conocer las necesidades populares, sus demandas y sus sugerencias.

La Planeación democrática fue concebida como un sistema de planteamientos y compromisos de todos los sectores sociales. Las características principales de este sistema de Planeación Democrática fueron:

- La participación activa de todos los sectores de la sociedad, en una "planeación concertada", donde toda la población tuviese derecho a participar en las decisiones

gubernamentales, siendo el objetivo fundamental el beneficio de la mayoría de la población.

- Mayor responsabilidad de las partes involucradas en este sistema para la ejecución de los planes diseñados.

- Formulación de programas sectoriales y regionales.

En este período se reformó la Constitución Política en materia de desarrollo económico y se incluyó la facultad del Estado mexicano de organizar un sistema de Planeación Democrática. Se reformaron los artículos 25, 26, del artículo 27 se adicionaron las fracciones IX y XX. El Presidente de la Madrid envió al Congreso de la Unión una iniciativa de la Ley de Planeación, la cual fue aprobada el 29 de diciembre de 1982. el 29 de diciembre de ese mismo año.

Se hicieron reformas a la Constitución introduciendo la parte relativa a la economía, la cual faculta al Estado mexicano a organizar un sistema de Planeación democrática del desarrollo nacional.

Con estas reformas, quedó establecido el sistema de planeación a seguir en el futuro, y se distingue de la realizada en el pasado por las siguientes características:
(27)

(27) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en "Sistema Nacional de planeación democrática" Revista de Administración Pública No. 55/56, INAP, México 1983, p. 128.

"- Se ha instituido la participación social en la elaboración del plan y sus programas, y se prevén procedimientos para extenderla a su ejecución y evaluación.

"- Han quedado claramente definidas las responsabilidades de todos los que intervienen en las etapas de planeación para asegurar que lo planeado se ejecute.

"- Se está impulsando el fortalecimiento de la capacidad de los tres órganos del gobierno para conducir la planeación del desarrollo en sus distintos ámbitos.

"- Se han jerarquizado los documentos de la planeación para que a partir de un Plan Nacional se formulen e instrumenten programas sectoriales y regionales, asegurand así la congruencia necesaria de las acciones propuestas para su mayor efectividad.

"- Se integra explícitamente en la planeación, el análisis y estudios de la situación internacional y de sus posibles impactos sobre el país.

"- Existe, finalmente, una clara voluntad política para fortalecer la planeación del desarrollo como instrumento de transformación social y vincular en forma directa lo

planeado con lo realizado a través de los diferentes instrumentos".

Con los anteriores fundamentos, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, cuyo propósito fundamental era "mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; de la sociedad, a través de una mayor distribución del ingreso entre las familias y regiones y el conjunto perfeccionamiento del régimen democrático". (28)

De este propósito se derivaron cuatro objetivos fundamentales:

1.- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas;

2.- Vencer la crisis;

(28) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Op. cit., p. 119.

3.- Recuperar la capacidad de crecimiento;

4.- Iniciar los cambios cualitativos que requería el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Concluiremos el presente capítulo diciendo que a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, se originó en nuestro país una importante labor en materia de planeación, las administraciones que siguieron se dieron cuenta de la necesidad de contar con un método para ordenar y jerarquizar las prioridades por atender y partir hacia el desarrollo nacional en beneficio de la población.

C A P I T U L O 2

EL ESTADO MEXICANO Y LA PLANEACION, EN LA ADMINISTRACION
DE CARLOS SALINAS DE GORTARI.

2. EL ESTADO MEXICANO Y LA PLANEACION.

2.1 EL ESTADO MEXICANO.

2.1.1 Concepto de Estado.

El Estado, término que utilizamos para designar la organización política de los hombres, se define como "la agrupación humana, establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo bajo un orden jurídico unificado en torno a un fin común que es la realización de los valores individuales y sociales de la colectividad"(1)

De este concepto se derivan los siguientes elementos:

-La presencia de una sociedad humana;

-Un territorio que sirve de asiento permanente a una sociedad (2)

-Un poder supremo soberano; (3)

-Un orden jurídico creado, definido y aplicado por el

(1) GONZALEZ URIBE, Héctor. "Teoría Política" 5a. ed. Ed. Porrúa, S.A., México 1984. p.152

(2) Artículo 42 Constitucional, se señalan cuales son las partes que comprende el territorio nacional.

(3) Artículo 49 Constitucional, establece que el Supremo Poder se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

orden estatal y que estructura a la sociedad que está en su base; (4)

-Una teleología, consistente en la reunión del esfuerzo común para obtener el bien público temporal.

2.1.2 Concepto de Soberanía.

"La soberanía es la facultad de dictar y aplicar un derecho que coincida con las aspiraciones de los hombres que forman una comunidad, o sea, la soberanía es la facultad de realizar la idea del derecho de cada pueblo". (5)

El concepto de Soberanía comprende dos aspectos: interno y externo.

En el aspecto interno, la soberanía se refiere a la facultad de un pueblo para auto-organizarse y autodeterminarse. En este sentido, el artículo 39 constitucional establece que la Soberanía nacional reside en el pueblo mexicano, y se constituye como base de la estructura jurídico político: "Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de

(4) Artículo 133 Constitucional consagra el "Principio de Supremacía Constitucional".

(5) DE LA CUEVA, Mario. "Teoría del Estado". Berlin Valenzuela editor. México 1961 pp.367 y ss.

éste".

En el aspecto externo, la soberanía supone la igualdad entre los Estados, que no conocen a ningún otro que sea superior a él. Es el deseo de igualdad y libertad de las naciones en sus relaciones entre sí.

"El concepto de soberanía popular se traduce en las sociedades modernas, en la capacidad de consenso, necesarias para el desarrollo y el fortalecimiento del Estado. En un régimen democrático, ello es indispensable para consolidar la autoridad política que el Estado requiere para enfrentar las situaciones externas desfavorables y evitar en lo interno el desarrollo de conflictos sociales". (6)

2.1.3 La Forma de Gobierno.

Las formas de gobierno se refieren a los diversos modos de constitución de los órganos del Estado, de sus poderes y de las relaciones de esos poderes entre sí. Conforme a lo establecido en el artículo 40 constitucional, "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, ..."

(6) SALINAS DE GORTARI, Carlos. "Por la Política Moderna", editado por el PRI, México 1987, p. 17.

El gobierno repúblicano es aquel en que la jefatura del Estado es de renovación periódica, para lo cual se consulta la voluntad popular, mediante el sufragio. (7)

El régimen representativo de nuestro gobierno se caracteriza por la participación de los ciudadanos en los asuntos políticos pero por medio de sus representantes.

La segunda característica de nuestro régimen es la democracia. La concepción contemporánea del término es "un régimen político donde el pueblo es gobernante y gobernado; donde la persona cuenta con garantías individuales y con un mínimo de seguridad económica; donde se consagra el principio de división de poderes; el de la elección popular de todos los gobernantes, y en donde el régimen de partidos políticos permite el pluralismo ideológico y la alternancia en el poder de los diferentes corrientes ideológicas que conforman a la sociedad". (8)

El concepto social de la democracia, que atiende a las necesidades de las mayorías, es el que consagra nuestra Constitución en su artículo 3o. considerando a la democracia "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político sino como un sistema de vida fundado en el constante

(7) TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa, S.A., 21 ed., México 1993. pp. 87-89.

(8) RODRÍGUEZ LOZANO, A. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada", p. 102.

mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

2.1.4 El Estado Federal

De acuerdo con lo establecido en la Constitución, el Estado Mexicano es Federal, y está integrado por dos órdenes jurídicos: el gobierno de la Federación y el de los estados, ambos subordinados a las disposiciones de la Constitución Federal.

La Federación está dotada de órganos propios diferentes a los de las entidades federativas. El Sistema Federal adoptado en nuestro país está conformado por Estados libres y soberanos para la organización de su régimen interior de gobierno, pueden darse a sí mismos sus propias leyes, con la limitación de que no contravenga las disposiciones de la Constitución.

La característica del Estado Federal consiste en la facultad que tienen las entidades integrantes de darse a sí mismos su propia Constitución. Esto es considerado como un fenómeno de descentralización. En este sentido, Kelsen afirma que "el Estado Federal se caracteriza por el hecho de que los estados miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el hecho de que el órgano legislativo de cada estado miembro es competente en relación con materias que conciernen a la constitución de esa comunidad, de

tal manera que los mismos estados miembros pueden realizar, por medio de leyes, cambios en sus propias constituciones" (9).

Esta postura confirma la existencia de una descentralización dentro de un sistema federal.

Las Entidades Federativas y los municipios tienen las siguientes características:

- 1) cuentan con un grupo social con voluntad común.
- 2) el grupo social forma una persona jurídica colectiva, distinta a la personalidad de cada uno de los integrantes.
- 3) tiene una denominación o un nombre que la distingue de otras entidades similares.
- 4) tiene un ámbito geográfico y un domicilio dentro del cual ejercita sus derechos y obligaciones.
- 5) tiene un elemento patrimonial integrado por el conjunto de bienes que posee.
- 6) tiene un régimen jurídico propio que es su Constitución, en los Estados y las leyes que de ella emanen, los reglamentos y todas aquellas normas que le son aplicables.

(9) FENA RAMIREZ, Felipe. Ob. cit. p. 136.

7) su principal objetivo es la realización de actividades concretas que se encuentran previstas en su régimen jurídico propio y los programas que les señalen sus gobernantes en virtud de la celebración de convenios de coordinación con el Gobierno Federal o los que se establezcan en el Plan Nacional de Desarrollo.

8) tiene órganos de representación de la voluntad social y órganos de administración que ejercitan los derechos y obligaciones de dicha representación.

9) su finalidad es la persecución del beneficio general de la colectividad. (10)

El Municipio, base de la división territorial y organización política y administrativa de cada Entidad Federativa, también es considerado como un fenómeno de descentralización pero, aunque el municipio se gobierna a sí mismo, la ley que crea los órganos municipales y les otorga competencia no es la ley que se dan a sí mismos los habitantes del municipio, sino que la expide para todos los municipios la legislatura del Estado, por lo que el municipio carece de autodeterminación legislativa.

Las características del municipio, de acuerdo a lo que

(10) ACOSTA ROMERO, Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, S.A., 2a. ed., México 1979. p.257.

dispone el artículo 115 constitucional, son las siguientes:

1.- El municipio tiene personalidad jurídica propia; se reconoce que es sujeto activo del crédito fiscal municipal.

2.- Tiene patrimonio.

3.- Está administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre ésta y el Gobierno del Estado.

4.- Administra libremente su hacienda formada con las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados. Sin embargo, aún ahora no se ha determinado con precisión cuáles son los ingresos que corresponden a los municipales, ya que hasta ahora es la legislatura local la que determina los ingresos que le corresponden.

Dentro de este contexto, las constituciones particulares de los Estados deben respetar las estipulaciones del Pacto Federal. esto significa que la Constitución Federal impone ciertas obligaciones que los estados deben cumplir y respetar. Existen también ámbitos de competencia coincidentes entre el Poder Judicial Federal y el de las entidades federativas entre los que se encuentra la materia de planeación.

El "Principio de División de Poderes" está consagrado en el artículo 49 constitucional, que a la letra dice: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

El "Principio de Supremacía Constitucional" que consagra el artículo 133 constitucional es el precepto que establece el orden jerárquico normativo del derecho mexicano, que a la letra dice: "Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones o leyes de los Estados".

De lo establecido en este precepto se concluye que la jerarquía normativa en nuestro sistema está integrada por la

Constitución Federal, en primer término, y por las leyes federales y los tratados internacionales, en segundo.

2.1.5 Las Funciones del Estado.

El Estado lleva a cabo la realización de sus fines por medio de sus funciones.

La función se refiere a la forma de la actividad del Estado, es decir la forma de ejercicio de sus atribuciones. La separación de poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de ellos: al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa; al Poder Judicial, la función Judicial y al Poder Ejecutivo, la Administrativa. Pero no puede darse esa coincidencia de funciones, así encontramos que, funciones que materialmente son administrativas o judiciales, estén atribuidas al Poder Legislativo, de la misma manera, los otros del poderes tienen entre sus funciones algunas que por naturaleza no debieran corresponderles, esta excepción debe ser siempre expresa en el texto constitucional.

La función legislativa, es una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política.

La función jurisdiccional está organizada para mantener el orden jurídico y dar estabilidad a las situaciones de derecho, y se manifiesta en su acto fundamental que es la sentencia.

La función administrativa consiste en tomar decisiones particulares, creadoras de situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de actos condición y de actos subjetivos y se encamina a la satisfacción de las necesidades de interés público. El Doctor Andrés Serra Rojas la define como "la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las diversas actividades que corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control".

La función administrativa tiene como acto básico el acto administrativo.

2.2 La Rectoría Económica del Estado Mexicano.

La rectoría económica del Estado, "es el ejercicio de la responsabilidad gubernamental en el ámbito económico. Cualquier Estado moderno promueve, induce y orienta la participación de la sociedad y utiliza los diversos instrumentos que la ley le proporciona para este propósito, como la acción tributaria, la del gasto público, la arancelaria, la financiera o la comercial. Ningún Estado moderno puede abdicar de su responsabilidad para conducir de manera soberana la marcha de su economía". (11)

La Rectoría del Estado Mexicano se ejerce, dentro de nuestro régimen de economía mixta, mediante su participación directa en la actividad productiva del país, en el sector social y el sector privado, para juntos contribuir a conseguir el desarrollo nacional.

"Los fines de la Rectoría del Estado derivan del propósito de garantizar que el desarrollo 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, cuyo desarrollo y seguridad protege la Constitución". (12) De esta forma, el Estado interviene en el desarrollo económico y social, en la distribución equitativa de la riqueza, en el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y en mejorar las condiciones de vida de los mexicanos.

2.2.1 Fundamentos Constitucionales.

A continuación señalaremos los preceptos constitucionales que son base y fundamento de la Rectoría Económica del Estado Mexicano.

El artículo 27 constitucional establece que "la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana".

(12) Ibidem.

Efectivamente, a través de esta disposición, la Constitución otorga al Estado las atribuciones necesarias para regular el proceso de desarrollo económico y social del país.

El artículo 123 de la Constitución faculta al Estado para fijar los salarios mínimos que aseguren al trabajador "las necesidades normales de un jefe de familia" y determina que se otorgue al trabajador participación en las utilidades de la empresa.

En materia educativa el Estado tiene una intervención importante con fundamento en los artículos 3o. y 73 fracción XXV de la Constitución. De acuerdo con estas disposiciones, la educación que imparte el Estado debe dirigirse a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, fomentando en la persona la conciencia de solidaridad, independencia y justicia. De esta forma, el Congreso de la Unión tendrá la labor de expedir leyes que unifiquen y coordinen la educación en todo el país y fijará las aportaciones económicas correspondientes.

Además de las atribuciones ya señaladas, existen otras facultades establecidas por la Constitución que son fundamento de la regulación económica y social por parte del Estado, tales como la acuñación de moneda, emisión de billetes, la prestación del servicio público de banca y crédito, controlar las

importaciones y exportaciones, así como las obras públicas en las que podrá dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques para ejecutar las obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

El segundo párrafo del artículo 131 dispone que "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país."

Los medios con los que el Estado cuenta para cumplir con sus fines y especialmente con las anteriores disposiciones constitucionales son las finanzas públicas integradas por los presupuestos de ingresos y egresos de la federación, que constituyen una parte sustancial; de la planeación para el desarrollo nacional.

Las Finanzas públicas son las formas de obtención de los ingresos monetarios, de su utilización por el Gobierno y de sus efectos en la actividad económica del país. (13)

Entendemos por Gastos Públicos, aquellos que el Estado destina a la satisfacción de necesidades colectivas.

En la fracción VII del artículo 73 de la constitución se faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

Entendemos por presupuesto, el documento que enuncia anticipadamente los ingresos y gastos del Gobierno para un período determinado.

"La intervención del Estado es necesaria para evitar la penetración indiscriminada de las relaciones de mercado posesivo y limitar los ciclos de la competencia internacional que con su inestabilidad e incertidumbre abaten el empleo." (14)

Algunos autores consideran que el Estado no debe intervenir en el campo económico, argumentando que no es él quien produce las riquezas, ni señala el contenido, alcance y oportunidad de los negocios particulares.

(13) ORTEGA BLAKE, Arturo. "Diccionario de planificación económica" Ed. Trillas, México 1989, p. 141.

(14) SALINAS DE GORTARI, Carlos. Op. cit. pp. 53-54.

Contrario a lo anterior, consideramos que el Estado tiene una función de gran importancia en el terreno económico. Esta función del Estado es la de planear y llevar a cabo la política económica del país y es a quien le corresponde adoptar las medidas necesarias para conseguir el bienestar colectivo. Al adoptar medidas en materia fiscal, financiera, crediticia, etc., el Estado interviene directamente en la actividad económica. El Estado aumenta su intervención con sus instrumentos y recursos convirtiéndose en rector de la economía, de la sociedad y del sistema político.

La rectoría del Estado en el campo económico se va dando por mandato constitucional, a partir del cumplimiento de sus propias funciones y de sus objetivos.

Por lo anterior, múltiples autores han considerado que más que una rectoría, se trata de un intervencionismo excesivo por parte del gobierno en la economía, que se manifiesta a través de sus políticas socioeconómicas, regulando la producción, distribución y administración de servicios públicos, su infraestructura y su política subsidiaria.

2.2.2 La Rectoría Económica en el Desarrollo Nacional

A efecto de reafirmar la Rectoría del Estado y el régimen de economía mixta, en enero de 1983, se promovieron reformas en los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución

Federal. En estos preceptos se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional y se establece la concurrencia entre los sectores público, privado y social para la conducción de los objetivos comunes al desarrollo nacional.

Artículo 25. "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 al 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. 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 señalen en el artículo 28 párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía,

sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso y 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 la Constitución".

Este artículo distribuye la actividad económica entre los tres sectores de nuestra economía, y se reafirma la rectoría del Estado al precisar que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, el manejo de las áreas estratégicas y prioritarias señaladas en el artículo 28 constitucional, estas áreas son: acuñación de moneda; correos; telegrafos; radiotelegrafía y comunicaciones vía satélite; emisión de billetes; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades de expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión; así como

la prestación del servicio público de banca y crédito. El Estado cuenta con organismos y empresas para el manejo de las áreas estratégicas de las cuales tiene la propiedad y el control.

"La rectoría económica se lleva a cabo no a través de un tamaño creciente ni preponderante, sino mediante su acción exclusiva en las áreas estratégicas que ya marca la Constitución, y su participación conjunta con los otros sectores en ramas definidas como prioritarias. La responsabilidad de la rectoría, para ejercerse cabalmente en los términos que establece la Constitución, requiere fundamentalmente de un sector público eficiente". (15)

Las funciones de rectoría son ejercidas por el Poder Legislativo y por el Poder Ejecutivo, dentro de sus facultades correspondientes. La Constitución faculta al Congreso de la unión a expedir leyes sobre planeación nacional, para la programación, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción de los bienes y servicios necesarios.

Mediante el desarrollo integral se pretende fortalecer la soberanía nacional y el régimen democrático, el crecimiento económico y la justa distribución del ingreso y la riqueza, en este sentido, el artículo 27 constitucional faculta al Estado

para promover el desarrollo integral que incluya al campo, para generar empleos y garantizar a la población campesina su incorporación al desarrollo global del país.

2.2.3 El Intervencionismo de Estado.

El Intervencionismo de Estado se refiere a un sistema intermedio que combina intereses públicos y privados y se confía al Estado la actividad de agrupar, dirigir y suplir en la vida del país o la iniciativa privada, a la que asigna todavía un amplio margen de acción.

En el intervencionismo de Estado se regulan los siguientes sectores:

Economía privada, en la que la administración se limita a garantizar el libre desenvolvimiento del orden económico.

Economía pública, en la que el Estado absorbe sustancialmente las relaciones económicas.

Economía subsidiada, en la que el Estado apoya y

auxilia iniciativas privadas que son socialmente significativas.

No se puede negar el intervencionismo de Estado que existe en nuestro sistema de economía mixta. Entendemos por economía mixta, aquella en la que el aparato productivo y la distribución de bienes están en manos del sector privado y del sector público, y que se combinan para alcanzar sus objetivos; de esta forma intervienen en la economía nacional los tres sectores de nuestra sociedad:

- El sector público, centralizado y paraestatal, en el que se comprenden las áreas estratégicas y prioritarias reservadas al sector público.

-El sector privado, que actúa con las condiciones de una economía de mercado, exceptuando lo reservado al sector público

- El sector social, integrado por los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, todas las formas de organización

social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

2.2.4 Intervención del Estado en múltiples campos.

- En el campo social, el Estado interviene con su política familiar y demográfica, por medio de la cual trata de desarrollar, conservar y utilizar los recursos humanos, establecer el crecimiento probable de la población, la composición de las familias, la localización rural y urbana de los habitantes, la incorporación de la población económicamente activa a la producción, etc. con el fin de facilitar los objetivos de crecimiento económico y la participación de la población tanto en las responsabilidades como en los beneficios del progreso, con la consecuente elevación del nivel de vida de la población.

- En el campo económico, a través de sus políticas industrial, financiera y bancarias, por medio de las cuales impulsa las fuerzas económicas del país y mediante sus sistemas de control y vigilancia evita la creación de monopolios. Dicta leyes y reglamentos para regular las relaciones obrero patronales, el régimen de propiedad, las actividades de las sociedades mercantiles, industriales y bancarias.

- En el campo cultural y educativo, con la extensión de la instrucción básica para toda la población, la construcción de escuelas, la dotación de material necesario para impartir la educación en todos los niveles, dictar leyes y reglamentos que impongan la obligatoriedad de la educación en sus grados elementales para todos los sectores de la población, la creación de nuevos centros de investigación científica, todo esto para ser incorporado dentro del presupuesto anual de gastos.

- En el campo científico y técnico, fomentar el desarrollo de la industria, la agricultura, la minería y las comunicaciones.

- En el campo de las relaciones internacionales, fomentando las relaciones con otros estados, la autodeterminación de los pueblos y la no intervención. La política moderna esta basada en la defensa de la soberanía y la cooperación internacional.

2.3 El Estado y la Planeación.

El Estado como unidad organizada dirige todas sus acciones a una meta común, para lo cual pone a su servicio

estructuras y técnicas que dan eficiencia a las decisiones tomadas. Dentro de esta organización estatal, en la que intervienen muchos elementos, tales como recursos humanos y materiales que se conjugan y se coordinan, se encuentra uno de los más importantes: la planeación, ya que por medio de ella, el poder organizado, que es el Estado, actualiza y pone en marcha las actividades individuales que están a su servicio.

Los medios por los cuales el Estado lleva a cabo el cumplimiento de su fin son, en primer término, el establecimiento del orden y la paz por medio del derecho y la justicia. En segundo término, el Estado atiende a su finalidad por medio de la coordinación de las actividades de los individuos y grupos para evitar su dispersión. Es entonces cuando se hace necesaria la planeación por parte de la autoridad, para que jerarquice los bienes, los valores, las necesidades, y distribuya y coordine el trabajo de las instituciones y de los ciudadanos.

Pasemos ahora al estudio de la materia de planeación.

2.3.1 Marco Constitucional de la Planeación.

La Constitución confiere expresamente facultades al Estado en materia de planeación, para que sea él quien planee,

conduzca, coordine y oriente la actividad económica nacional, así como para que lleve a cabo, tanto el fomento como la regulación de actividades que son necesarias para el bienestar general, y de esta forma, siendo el Estado el mandatario de estas tareas, se respeten las libertades que establece la propia Constitución.

Los artículos 25 y 26 constitucionales señalan que la estructura de la planeación estatal deberá organizarse en un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, que debe tener la característica de solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación.

La Constitución establece la obligatoriedad de elaborar un Plan Nacional de Desarrollo, al cual deberán sujetarse los programas de la Administración Pública Federal.

(16)

En la fracción XX del artículo 27 constitucional se aprecia la preocupación por mejorar las condiciones de vida del sector social y establece apoyos para el desarrollo rural en su conjunto, se considera también la expedición de la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización, considerándolas de interés público.

(16) Artículo 80 Constitucional: "la Administración Pública será centralizada y parastatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso . . ."

La Constitución establece, en el último párrafo del artículo 26, que dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Congreso de la unión tendrá la intervención que le señale la ley. En efecto, el artículo 73 en su fracción XXIX-D, faculta al Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico y social, (17) y en la fracción XXIX-E lo faculta también para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

El artículo 27 constitucional también faculta al Estado para adoptar las medidas necesarias para planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

el artículo 28 constitucional establece que el Estado ejercerá funciones de manera exclusiva en las áreas estratégicas y prioritarias y donde podrán concurrir los sectores social y privado.

2.3.2 Concepto de Planeación.

Ortega Blake, en su diccionario de planificación

(17) Ley de Planeación.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

económica, define la planeación como el proceso requerido para la elaboración de un plan. "Es esencialmente el proceso de adopción de técnicas prescriptivas apoyadas en proyecciones estadísticas, evaluaciones cuantitativas y estimaciones cualitativas para prever el futuro en función de objetivos, metas, políticas y programas establecidos." (18) Esta definición parte de la necesidad de contar con un proceso establecido a seguir, demasiado técnico, ya que se considera únicamente como factores a considerar para la elaboración de un plan, las estadísticas y estimaciones de tipo cuantitativo para fijar objetivos y políticas a seguir, sin considerar las necesidades reales de la población, así como sus propias aspiraciones.

"Es necesario atender mejor y más rápido las demandas sociales de la comunidad, pero tenemos que hacerlo de manera eficaz, no con acciones que un día parezca que resolvieron sus problemas y al siguiente lo único que presentan sea un agravamiento de los mismos. Ante todo, lo que tenemos que hacer es presentar propuestas consistentes y responsables, que efectivamente permitan resolver los problemas y no los agraven." (19)

En primera instancia, sí podemos considerar la planeación como un conjunto de tareas dirigidas a la elaboración de un plan, pero podemos enfocarla desde tres diferentes puntos

(18) ORTEGA BLAKE, Arturo. Op. cit. pp. 249 y 250.

(19) SALINAS DE GORTARI, Carlos. Op. cit. p. 78.

de vista.

2.3.2.1 La Planeación, desde el punto de vista económico.

Desde el punto de vista económico, podemos conceptualizar la planeación como la adaptación de la producción a las necesidades sociales. (20)

Jorge L. Tamayo, define la planeación económica como "La adaptación de la producción a las necesidades de la sociedad, ya que la elaboración de un plan no obedece el deseo de organizar y reglamentar la producción, sino de adaptarla a su fin, que consiste en la satisfacción de las necesidades sociales, adecuadamente jerarquizadas." (21)

Mario Jarpa Fernández define la planeación como "la guía de las actividades económicas por un organismo de la comunidad, valiéndose de un proyecto que describe, en términos cuantitativos, los procesos de producción que deben llevarse a cabo durante un período determinado del futuro, y presupone, por lo mismo, la elección conciente y deliberado de prioridades económicas por alguna autoridad pública." (22)

(20) BETTELHEIM, Charles. "Problemas teóricos y prácticos de la planificación", Ed. Tecnos, Madrid 1971, p. 47.

(21) citado en SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Económico", Ed. Porrúa, S.A., 1a. ed., México 1981, p. 281.

(22) JARPA FERNANDEZ, Mario. "Intervencionismo y planificación", Revista de Derecho, No.108, abril-junio, Chile 1959, p. 165.

2.3.2.2 La Planeación, desde el punto de vista político.

Carlos Salinas de Gortari afirma que la planeación, "en su concepción tiene un carácter esencialmente político, ya que considera el proceso de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos, en el marco de la transformación deliberada de la realidad social. La planeación permite evitar improvisaciones que el país ya no puede costear; el carácter democrático de las decisiones permite que los recursos se canalicen hacia la solución de las necesidades más sentidas de la comunidad. La planeación permite tomar las previsiones necesarias, actuar con flexibilidad suficiente, sin correr el riesgo de perder la orientación. Más que pretender apearse a proyecciones numéricas rígidas, la planeación debe servir crecientemente como guía para enfrentar lo inesperado, pero también la solidez necesaria para mantener una atención adecuada a las prioridades establecidas." (23)

Planear es concebir una estructura racional de análisis que contenga elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para fijar prioridades, elegir entre alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que permitan alcanzarlas con base en la asignación de recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades, y controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para

(23) SALINAS DE GORTARI, Carlos. Op. cit. pp. 52 y 53.

poder introducir con oportunidad los cambios necesarios. (24)

2.3.2.3 Planeación, desde el punto de vista jurídico.

La planeación, es una función de la administración que consiste en identificar los objetivos generales de una institución o de un conjunto de instituciones, a corto, mediano y largo plazos; definir las políticas o estrategias para alcanzar esos objetivos; ordenarlos de acuerdo a prioridades; establecer el marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones de la institución y dar las bases para poder realizar las otras funciones generales de la administración: la programación, el financiamiento, la administración de personal, el control y evaluación de resultados. (25)

2.3.3. Concepto de Planificación.

El Diccionario de economía de Arthur Seldon, define a la planificación como "la organización del empleo de los factores de la producción por la dirección central, en lugar del móvil del beneficio de una economía de mercado." (26) Esta definición considera que la planificación es un intervencionismo del Estado sobre los factores de la producción, en la que no se permite

(24) SERRA FOLGAS, Andrés. Op. cit. p. 281.

(25) PICHARDO PAGAZA, Ignacio. "Introducción a la Administración Pública en México" T.2 INAP. México, 1984, p. 48.

(26) SELDON, Arthur. "Diccionario de Economía", Ed. Oikos-tan, España 1960, p. 415.

ninguna ingerencia a particulares.

En el mismo sentido, Marcos Kaplan (27) considera que la planificación en una intervención deliberada que se presenta como un conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales por los cuales los sujetos, agentes, grupos, estructuras, y comportamientos y movimientos, que constituyen la sociedad y contribuyen a modificarla y desarrollarla, son controlados de modo consciente e integrados en la totalidad de modo tal que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir de esa sociedad.

-La planificación contiene un esquema de la sociedad el cual puede mantener, reformar o modificar y reemplazar y en el cual se define un proyecto fundamental de esa sociedad y se fija su camino a seguir.

-Se da prioridad a ciertos progresos y se señalan las formas de concreción de los mismos. Resuelve las tensiones y conflictos que perturban, frenan o impiden la realización de los fines seleccionados.

-Requiere una autoridad capaz de mediar entre los intereses y las demandas no compatibles o conflictivas de los subconjuntos (clases, grupos, sectores, ramas, regiones), cuyas decisiones se vuelven normas para aquellos.

(27) KAPLAN, Marcos, "Planificación, Estado y Derecho". Revista de la Escuela de Derecho de la Universidad Anahuac, No 1, verano de 1982, México. pp. 189 y ss.

-Implica una estrategia, concebida como un cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones económicas, sociales, ideológicas, políticas, que da por resultado un programa suficientemente preciso como para servir de guía efectiva de los órganos públicos de intervención y planteamiento, y de los destinatarios (nación, subconjuntos, sectores, clases, grupos, regiones). Las decisiones son tomadas deliberadamente y están referidas las unas a las otras, de modo de proporcionar un programa de acción relativamente coherente.

-Debe traducirse en un conjunto orgánico de objetivos y medios, cuantitativamente evaluados y adaptados unos a otros, que interesan a toda la economía, la sociedad y el sistema político, o a sus sectores fundamentales con determinación de recursos, instrumentos y etapas, atribución de tareas y responsabilidades para los principales agentes sociales.

En este mismo sentido, los autores Domingo Deantonino y Luis A. Cobo, consideran a la planificación como una técnica de solución de las necesidades insatisfechas o no alcanzadas de los hombres, que interesa a la colectividad. El objetivo de alcanzar el desarrollo no debe dejarse únicamente a la iniciativa privada, sino que se requiere la intervención ordenadora y dispositiva del Estado.

-La planificación consiste en adoptar para cada

problema, un conjunto de soluciones graduales y racionales que conduzcan a la armonía social y el bienestar colectivo.

El elemento primordial, considerado por estos autores para realizar el proceso de planificación, es tomar en consideración la opinión de la colectividad, ya que el objetivo es obtener armonía y beneficio para la colectividad. En efecto, los mismos autores afirman que la planificación debe hacerse con un criterio integral, considerando la participación de todos los miembros de la colectividad a la que se dirige.

"La planificación es la previsión aplicada deliberadamente a los asuntos humanos, de tal modo que el proceso social no sea meramente producto de la lucha y de la competencia. Ya no se trata de especular sobre los objetivos, ventajas o desventajas de la planificación, sino comprender que planificar es una tarea ineludible." (28)

Merriam (29) considera a la planificación como el esfuerzo organizado para utilizar la inteligencia social en la determinación de la política nacional. Se basa en los datos fundamentales sobre los recursos, cuidadosamente escogidos y analizados, en una visión de conjunto que abarque y reúna los distintos factores pertinentes para evitar conflictos de propósito o faltas de unidad en la orientación general.

(28) DEANTONINO, Domingo y COBO, Luis A. "Sistemas de planificación", citado en SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. p. 276.
(29) citado en SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit. p. 276.

Basándose en la consideración de nuestros recursos y trayectorias, con el mayor cuidado posible, y en la consideración de los problemas que van surgiendo, los planificadores tratan de determinar pautas a largo plazo.

La Junta Central de Planificación de Cuba considera que la planificación es un instrumento para transformar la economía, y su naturaleza estará en función de los cambios que se requiere realizar. Igualmente estima que es una necesidad que se impone a los pueblos no como forma alternativa de satisfacer las inquietudes intelectuales de determinados hombres, sino como instrumento a través del cual el conjunto de ellos pueda aspirar efectivamente. No se trata de explicar el mundo económico o predecir futuras transformaciones, sino concretamente, transformar al mundo en su totalidad y en su realidad objetiva. (30)

Agustín A. Gordillo dice que "planificación es aquella que hace el Estado con contenido externo, intersubjetivo o interindividual, es decir, destinada a producir efectos no sólo sobre la propia actividad del Estado sino también sobre toda la economía del país, y por lo tanto, sobre toda la actividad de los administrados" (31)

Ortega Blake señala que la planificación debe

(30) citado en ORTEGA BLAKE, Arturo. Op. cit. pp. 251 y 252.

(31) GORDILLO, Agustín A. "Planificación, participación y libertad en el proceso de cambio", ediciones Macchi. s/f, p. 30

conceptualizarse como una actividad de convergencia entre la política y la economía, para actuar en función de ciertos objetivos, en forma sistemática y continua, introduciendo deliberadamente mayor racionalidad a las decisiones políticas. (32)

2.3.4 Diferencia entre Planeación y Planificación

La planeación es un conjunto de actividades dirigidas o encaminadas a la elaboración de un plan.

La planificación es el conjunto de actividades coordinadas por parte del Estado para poner en práctica el documento rector (plan).

El plan es el instrumento en el que se fijan los objetivos y metas que se pretenden alcanzar, así como las estrategias a seguir, tomando en cuenta los medios con los que se cuenta.

La planificación no sugiere por ella misma ningún objetivo, significa seguir un método con el cual se puede determinar cuál es la mejor estrategia para alcanzar una meta deseada.

(32) ORTEGA ELAKE, Arturo. Op. cit. p. 252.

2.3.5. Planeación y División de Poderes.

Nuestra Constitución Política consagra el "Principio de la División de Poderes" el cual constituye el principal fundamento de nuestro régimen democrático:

Artículo 49. "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación..."

En relación con este tema, se ha suscitado una polémica de si existe realmente la citada división de poderes y de si es compatible con la materia de planeación.

La posición que señala la contradicción entre la materia de planeación y la división de poderes dentro del llamado capítulo económico de la Constitución, particularmente en el artículo 28, en el cual inicialmente se confiere al Estado la facultad de organizar un Sistema de Planeación Democrática, que supone la participación de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero, la actividad de la planeación se confiere expresamente al Ejecutivo, teniendo como agentes auxiliares a las dependencias de la Administración Pública.

Manuel González Oropeza sostiene que en nuestro país la

planeación tiene una naturaleza eminentemente instrumental, la cual ayuda a la tendencia de concentración del poder político en el Presidente. (33)

El presidencialismo mexicano ha fusionado en él las facultades legislativas, debido a que es quien toma las decisiones políticas, económicas y sociales de México, con la participación de sus colaboradores que integran la Administración Pública Centralizada; el presidente ha sido el proyectista de las leyes más importantes cuyas iniciativas sí prosperan, a diferencia de los demás facultados para iniciar leyes.

En materia de planeación, el Ejecutivo concentra toda la actividad tanto de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, su ejecución, la celebración de Convenios de Coordinación con los Estados y la vinculación de los presupuestos de ingresos y egresos a los objetivos del Plan.

El Senado no ejerce su facultad de participar en el nombramiento de los llamados "empleados superiores" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como lo establecen los artículos 75, fracción II y 89, fracción IV de la Constitución.

El artículo 93 constitucional, en su tercer párrafo,

(33) GONZALEZ OROPEZA, Manuel. "Rectoría del Estado y economía mixta en la Constitución mexicana", Ed. Porrúa, S.A., México 1985, p. 399.

dispone: "las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tiene la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal."

En relación a esta disposición constitucional, Gonzalez Oropeza comenta que "la Constitución ha convertido al Congreso en una agencia de investigación sobre la Administración Pública para que reporte sus resultados al titular del poder Ejecutivo y estas disposiciones no son lo que la doctrina tradicional sostiene sobre división de poderes". En el mismo sentido ha sucedido con el Poder Judicial, ya que la Constitución faculta a la Suprema Corte para practicar de oficio averiguaciones sobre violaciones al voto público, aunque la única consecuencia de esta facultad sea la de someterla a los órganos competentes.

En esta posición se colocaron diputados de oposición cuando se discutía el proyecto de reforma constitucional en diciembre de 1982. El diputado por el partido de acción nacional, Bernardo Vazquez, calificó el Plan Nacional de Desarrollo como "cuerpo extraño" que trastoca las garantías individuales (refiriéndose a la libertad de industria y comercio), la división de poderes y la soberanía de los estados.

En estas sesiones se señaló a la actividad de la planeación como centralizadora al Poder Ejecutivo y resaltando que se marginaba al Poder Legislativo sobre las decisiones económicas. (34)

La participación de los poderes se lleva a cabo por dos vías: para que sea válido un mismo acto, es necesaria la intervención de dos poderes, por ejemplo, en la celebración de tratados participan el Presidente de la República y el Senado, de acuerdo con las disposiciones contenidas en los artículos 89, fracción X y 76, fracción I, se otorga a uno de los poderes algunas facultades que no son particulares de ese poder, como lo contempla el artículo 76 en su fracción VIII, que faculta a erigirse en jurado de sentencia para conocer de juicio político por las faltas u omisiones que competan a servidores públicos. La segunda, es la que la Constitución otorga al Congreso únicamente con su participación en lo relativo a reglamentación en la Ley de Planeación, y ésta, en su artículo 5o. otorga al Congreso facultad para examinar y dar su opinión respecto al Plan Nacional de Desarrollo, pudiendo formular las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del mismo plan.

2.3.5.1. Relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

En seguida analizaremos la relación entre el Poder

(34) GONZALEZ OROPEZA, Manuel. Op. cit. p. 396.

Ejecutivo y el Legislativo en materia de planeación de conformidad con lo que en la materia dispone la Ley de Planeación.

La ley establece que el Presidente esta obligado a presentar el Plan Nacional de Desarrollo al Congreso de la Unión para que éste lo examine; el Poder Legislativo, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, formulará sus observaciones durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan. (Artículo 50. de la Ley de Planeación).

En el informe al Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, el Presidente deberá mencionar las decisiones que hayan sido adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. (Artículo 60. de la Ley de Planeación).

El ejecutivo deberá remitir anualmente a la Comisión Permanente del Congreso de la unión el informe de las acciones y resultados de la acción del plan. (Artículo 60. Ley de Planeación).

El Presidente enviará a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuestos de egresos y deberá informar de la relación que tengan con los programas anuales elaborados por las dependencias de la

administración pública para la ejecución del Plan. (Artículo 70., Ley de Planeación).

Las Secretarías de Estado y el Jefe del Departamento del Distrito Federal deberán informar anualmente al Congreso de la Unión del grado de cumplimiento y avance de las materias señaladas como prioritarias y los demás objetivos establecidos en el Plan, dentro de la materia de competencia de cada dependencia. Igualmente, cualquiera de las Cámaras puede llamar a los titulares de las Secretarías de Estado o al Jefe del Departamento del Distrito Federal, cuando en el momento se estudie o se discuta una ley, para que el titular de la dependencia señale la relación entre el proyecto de ley y los objetivos de la planeación nacional, dentro de la materia de su competencia. (Artículo 80., Ley de Planeación).

La Ley de Planeación contempla la participación activa de diputados y senadores al Congreso de la Unión en los foros de Consulta popular.

En las anteriores disposiciones resalta el interés de que exista una participación activa del Poder Legislativo en materia de planeación, si bien es cierto que no interviene directamente en la planificación, ya que su papel es meramente revisor de proyectos de desarrollo previamente elaborados por el ejecutivo y no es una participación que logre cambios

sustanciales, existe un respeto hacia el legislativo, para que emita sus opiniones en este rubro. Sobre el particular, desde los discursos de precampaña del Licenciado Carlos Salinas de Gortari manifestó claramente este interés: "Política moderna es reconocer que tenemos un sistema de división de poderes, y que debe haber equilibrios entre el Ejecutivo y el Legislativo y un gran respeto al Poder Judicial." "El Congreso tiene una participación fundamental y así va demarcando los derroteros del crecimiento. Así que la participación es democrática, pero lo que no debemos pretender es que por entenderla democrática la convirtamos en asambleísmo o que un régimen de clara división de poderes en el cual el Ejecutivo tiene la responsabilidad de ejercer la ley que el legislativo ha de emanar, pudiera pretenderse, por vía de una presencia minoritaria en el Congreso, coparticipe en la tarea ejecutiva del Gobierno". (35)

2.3.6 El Proceso de Planeación.

El proceso de planeación es un ordenamiento de tareas destinadas a fijarse un objetivo determinado.

El proceso de planificación es el que debe dirigir el Estado para actuar sobre la economía y la sociedad.

(35) SALINAS DE GORTARI, Carlos. "Entrevistas de precampaña: juntos construiremos la grandeza de México", editado por el PRI, México, 1987, p. 8

El proceso de planeación comprende el conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el plan y sus programas.

Los elementos que deben converger en el proceso de planeación son los siguientes:

a) un análisis general de la situación que se presente en un momento dado;

b) previsión de la evolución futura, realizando las proyecciones posibles de la evolución de la economía o de la sociedad, para lo cual debe emplearse todo conocimiento económico, social, cultural, político, tecnológico con que se cuente para considerar todos los aspectos de la vida de una nación:

c) determinación de objetivos concretos dentro de un periodo determinado;

d) precisar los medios con los cuales se pretende alcanzar los objetivos que han sido señalados en el plan.

El proceso de planeación consiste en analizar objetivamente el estado actual de las cosas (la vida económica, política, social, la seguridad, el abastecimiento, etc.), la

evolución que todos esos factores han tenido en el pasado y cual sería su evolución en el futuro, para poder determinar que es lo que corresponde modificar o hacer en el presente y posteriormente, establecer los fines considerando simultáneamente los medios con los que se cuenta. Estas medidas deben ser estudiadas en conjunto para no caer en el error de hacer previsiones excesivamente optimistas o carentes de realismo sobre lo que se espera tener en el futuro. Lo anterior no significa que en el proceso de planeación no deban fijarse objetivos o metas ambiciosas que puedan incluso servir de estímulo para fomentar la colaboración de todos los sectores de la sociedad para trabajar posteriormente en el proceso de planificación, sino que debe reservarse el incluir objetivos que de no cumplirse frustrarían la prosecución del plan.

Para que pueda considerarse que determinada actividad ha sido planeada, es necesario que en el plan se establezca qué se quiere conseguir, cuándo se espera conseguirlo, en qué medida, en dónde, cómo se conseguirá, qué cosas se deben realizar para conseguirlo, en qué tiempo, en qué lugar, con qué fondos, por medio de qué organismos, etc.

Sin embargo, estas tareas efectuadas en el proceso de planeación no garantizan el éxito de los fines propuestos. La planeación es solo un método de trabajo para ayudar a tomar decisiones y que tiene el apoyo de una técnica establecida.

El método, es el modo de hacer o decir con orden una cosa según las reglas que se consideran adecuadas para obtener resultados satisfactorios en relación con las ramas del conocimiento científico. Puede considerarse método, "cualquier procedimiento o norma que se aplique una pauta sistemática o un orden racional para obtener un fin determinado". (36) Existen diversos tipos de métodos: el inductivo, deductivo, dialéctico, pero para el estudio de la materia que nos ocupa, es de gran importancia el método matemático, el cual se caracteriza por expresar las relaciones de datos económicos en un lenguaje simple. Del uso de métodos matemáticos en planificación se deriva el método de balances, característico de la planificación central. Este último método consiste en la coordinación de demandas y recursos a escala de toda la producción, la coordinación entre entre ramas de la economía nacional con todos los elementos de la economía nacional en relación con las exigencias de las leyes económicas objetivas del socialismo.

La técnica, es el conjunto de conocimientos, de prácticas y de procedimientos para elaborar o transformar recursos por el hombre y que se usan para ejercer, para someter y disponer de ellos con el propósito de satisfacer necesidades humanas.

2.3.6.1. Justificación de la Planeación.

(36) ORTEGA BLAKE, Arturo. Op. cit. p. 198.

La razón de ser del proceso de planeación deriva de una inconformidad o insatisfacción con el presente y la existencia de una voluntad general para lograr un cambio a futuro, lo que motiva la búsqueda de medios que conduzcan a obtener una superación, un desarrollo. (37)

En efecto, el principal objetivo que se pretende alcanzar con la planeación, es el desarrollo tanto económico, social, político, cultural, etc. en todos los niveles de la población, a ese desarrollo en conjunto se le ha denominado desarrollo integral.

Entendemos por desarrollo, un proceso de cambio social que tiene como fin último contrarrestar las desigualdades sociales, económicas y políticas, tanto en un plano nacional como en relación con sociedades que poseen un nivel de bienestar más elevado. (38)

Se han presentado divergencias entre los autores en cuanto a cuál de esas áreas debe darse mayor énfasis dentro de la planeación:

a) planeación para el desarrollo económico. Esta corriente considera que la existencia del subdesarrollo social y político es consecuencia de un subdesarrollo económico, por lo que la actividad del Estado debe encaminarse a conseguir el

(37) GORDILLO, Agustín A., Op. cit. p.24.

(38) este concepto será estudiado más ampliamente en el capítulo 3.

desarrollo económico y como consecuencia, se solucionará lo social y político.

b) planeación para el desarrollo social. Los defensores de esta idea, consideran que eliminando las desigualdades existentes entre la sociedad podrá conseguirse un desarrollo económico y habrá entonces justicia social.

c) planeación para el desarrollo político. En esta corriente se ubican quienes consideran que debe fomentarse la participación política de toda la sociedad, a través de estructuras establecidas como son, la división de poderes, las elecciones, el sistema representativo, entre otros, ya que entonces se darían las condiciones para que el propio sistema político se hiciera cargo del desarrollo económico y social.

2.3.7 Tipos de Planeación.

Enseguida estudiaremos los tipos de planeación más sobresalientes que destacan los autores en la materia, dando los elementos más característicos de cada tipo.

-Planeación Imperativa.

La planeación imperativa se caracteriza porque sus

directivas son impuestas a la colectividad como normas obligatorias de conducta para todas aquellas personas alcanzadas por el plan, de tal modo que la comunidad ha de ajustarse necesariamente a lo que dispone el plan y quien no cumple con tales disposiciones se le aplican sanciones, que pueden ser de tipo fiscal (multas, recargos, etc.), administrativas (clausura, etc.) e incluso penales (arresto). La naturaleza de estas sanciones depende del procedimiento de cada país en que se aplique el plan.

-Planeación Indicativa.

En este tipo de planeación es sugerida por el gobierno a la comunidad en general, otorga estímulos o beneficios para persuadir a la colectividad a ajustarse al plan, pero no lo impone. Si el Estado únicamente se limitara a enunciar un plan, éste correría el riesgo de ser ineficaz, es por ello que se recurre a elementos de persuasión, entre los cuales podemos enunciar los siguientes:

a) Política crediticia. Acordar créditos bancarios a largo y mediano plazo para las empresas que realicen inversiones que se sujeten a los objetivos del plan.

b) Política fiscal. Aligerando la carga fiscal a las producciones que se ajusten a los objetivos del plan.

c) Política administrativa. Facilitando los trámites para la obtención de permisos o licencias para aquellas personas o empresas que vayan a realizar actividades conforme al plan.

Las políticas señaladas no son los únicos medios de persuasión, ya que éstas dependen de los objetivos del plan y la política que se lleva a cabo en el lugar donde va a surtir efectos el plan.

-Planificación Centralizada.

Este tipo de planificación se basa en que sea un órgano central quien tome las principales decisiones sobre la planeación.

Para Bettelheim la planificación centralizada significa que sólo las decisiones relativas a los precios y volúmenes de inversión y de salarios, y a las grandes líneas de los programas de producción y de inversión, son tomados centralmente.

-Planificación Descentralizada.

La planificación descentralizada es aquella en donde existe la libre concurrencia de decisiones, por una parte, de una oficina central de planificación y por la otra, de las empresas privadas. Arturo Ortega Blake señala que no existe

actualmente este tipo de planificación, ya que "primero las decisiones son tomadas centralmente por una oficina encargada al efecto y posteriormente esas decisiones se descentralizan cuando se ejecutan".

-Planeación Rígida.

Este tipo de planeación se da cuando se establezca expresamente la conducta que deben seguir los agentes del desarrollo económico, sean entes públicos o no. La planeación rígida puede ser indicativa o imperativa, dependiendo de si, además de establecer normas estrictas, utiliza también elementos de persuasión o elementos de coacción, imponiendo sanciones si esas normas no se cumplen.

Existe una diferencia entre planeación imperativa, planeación rígida y planeación indicativa y flexible. La planificación imperativa puede ser rígida o flexible según si se concede mayor libertad y discrecionalidad para actuar, y si dentro de ese margen se establecen sanciones para quien no cumpla.

-Planeación Total o Integral.

En el plan se contemplan todas las actividades de la economía y de la sociedad que se realizan en una nación.

-Planeación Parcial o Selectiva.

En este tipo de planificación se contemplan únicamente actividades consideradas estratégicas o fundamentales para el desarrollo de la Nación. La intervención se concreta a los aspectos específicos de aquellos sectores considerados a su vez como estratégicos.

-Planeación Unilateral o Autocrática.

Este tipo de planificación se elabora exclusivamente por parte del Estado sin tomar en consideración a la población y esta se entera de la existencia del plan cuando éste ya ha entrado en vigor.

-Planeación Concertada o Democrática.

Es aquella que consulta y toma en consideración las opiniones de todos los sectores de la comunidad. Su característica es que en todas las etapas para su elaboración concurren representantes de los ministerios o secretarías de estado, empresas públicas, empresas privadas, representantes de sindicatos de trabajadores, expertos en distintas ramas de las actividades de la vida nacional, en las cuales todos los sectores exponen sus argumentos y éstos son discutidos y en su caso aprobados o adoptados para posteriormente someterlos al

parlamento o al Congreso.

2.4 Características Actuales de la Planeación: Planeación Democrática.

Hemos dicho anteriormente que la tarea de Planeación no es exclusiva del Estado, sino que la realiza con la participación de los diversos sectores de la sociedad, quienes manifiestan sus demandas y aspiraciones para que sean incorporadas al plan y los programas de desarrollo. En virtud de lo anterior esta planeación se califica como democrática. Como lo establece el artículo 3o. de la Constitución, se considera democracia no solo como una estructura jurídica y un régimen político sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Para cumplir con la finalidad de la planeación democrática, la ley faculta al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación y consulta popular mediante el establecimiento de un Sistema Nacional de Planeación Democrática. Esta planeación en nuestro país involucra la participación de todos los sectores de nuestra sociedad.

Nuestro Gobierno ha acogido ideas en el mismo sentido en que se manifiesta Laureano López Rodó: "la planificación no es un tarea de gabinete, aunque en ella debieran participar, como es lógico, los expertos, una tarea que no puede realizarse

lejos del pueblo, en base a un misterioso arcano conocimiento de lo que constituye el interés público, que sólo ellos pretendieran poseer. La planificación que es ante todo, elección de valores, exige menos sistemas de integración del ciudadano en el Estado, nuevas vías de presencia y participación popular en la toma de decisiones". (39)

En efecto, hasta antes de 1983, la planeación en México se había realizado sin la participación del pueblo, esta tarea se había encomendado únicamente a los elementos técnicos de la entidad encargada de la planeación, sin considerar las necesidades básicas de la población. Fue hasta la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 en que se incluye en la materia el término democracia, resaltando la importancia que tiene la participación de la sociedad en la vida política del país para beneficio del pueblo.

"Nuestra vida democrática exige el reforzamiento de la participación de los obreros y campesinos, del sector popular, de toda la población en la toma de decisiones y en la vida política del país. Se debe continuar incorporando a la vida política a todo el que lo desee y convencer a todos de que deben hacerlo". (40) En este sentido, el segundo párrafo del artículo 25 constitucional establece: "los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la

(39) citado en GÓMEZ COLLADO, Roberto. "La participación popular en la planeación democrática del desarrollo estatal en México", Revista de Administración Pública, No. 55/56, INAP, México, 1988, p. 66.

(40) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

A partir de este precepto constitucional podemos derivar que la planeación democrática es un actividad política en la que participan los diversos sectores de la sociedad expresando sus demandas y aspiraciones a través de los organismos establecidos para realizar la elaboración del plan nacional y los programas de desarrollo.

Diversos autores consideran que la actividad de la planeación que se realiza en nuestro país no es realmente democrática debido a la centralización que existe en la elaboración del plan y los programas por la dependencia encargada de la elaboración del plan, que es la Secretaría de Programación y Presupuesto, y se le dá el calificativo de "democrática" a una tarea que sólo permite la participación de particulares, a través de la "Consulta Popular", que no tiene fuerza decisiva ni definitiva y no existe una garantía de que realmente sean consideradas sus aspiraciones y necesidades dentro de las prioridades del plan nacional.

Con sentido opuesto se expresa la exposición de motivos de la Ley de Planeación, al referirse a la democracia: "El Plan, los programas derivados de la actividad de planeación, y las acciones de gobierno expresarán un mandato popular. Ello será el principal apoyo del gobierno para ponerlos en práctica frente a las resistencias y obstáculos de toda índole que inevitablemente se deberán enfrentar." "... la -- planeación atenderá también a la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece, así como a la -- consolidación de la democracia como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural -- del pueblo."

2.4.1 Elementos de la Planeación Democrática.

El elemento principal de la planeación democrática es la participación popular organizada en grupos, la cual debe manifestarse a través de las instituciones especialmente creadas para ello, (41) las cuales están protegidas por la ley y reconocidas y respetadas por el gobierno. Por otra parte, para poder participar, la sociedad debe estar informada sobre cuales

- (41) entre ellos, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; artículo 73, fracción VI, base 3a. Constitucional: "como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una asamblea integrada por 40 representantes..."; Artículo 3o. y 7o. de la // Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del D.F.

son las alternativas y los medios con los que cuenta para satisfacer sus necesidades colectivas, conocer los problemas políticos, sociales, científicos, tecnológicos, etc., para realizar una acertada y valiosa participación.

El artículo 20 de la Ley de Planeación establece que la participación de los grupos sociales deberá realizarse con el propósito de que se expresen sus opiniones para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, así como su actualización y ejecución. "Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que así efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión."

En cumplimiento a ésta disposición se instalaron 18 foros de consulta popular, y sus coordinadores: Desarrollo rural integral, (Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos); Desarrollo industrial y Comercio Exterior, (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial); Sistema Integral de Transporte, (Secretaría de Comunicaciones y Transportes); Modernización Comercial y Abasto Popular, (Secretaría de Comercio Y fomento Industrial); Desarrollo Tecnológico,

(Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología); Productividad y Capacitación, (Secretaría del Trabajo y Previsión Social); Desarrollo Urbano, (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología); Ecología, (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología); Energéticos, (Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal); Turismo, (Secretaría de Turismo); Pesca, (Secretaría de Pesca); Salud, (Secretaría de Salud); Educación, deporte y recreación, (Secretaría de Educación Pública); Agua, (Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos); Justicia, (Procuraduría General de la República); Empresa Pública, (SCGF); Reforma Agraria Integral, (Secretaría de la Reforma Agraria); Ciudad de México, (Departamento del Distrito Federal).

2.5 La Administración pública en la Planeación.

2.5.1 Concepto de Administración Pública.

El Doctor Andrés Serra Rojas define a la Administración Pública como "aquella entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de

una nación" (42). El artículo 90 de la Constitución establece que "la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

En cumplimiento a esta disposición constitucional, el 29 de diciembre de 1976, fue promulgada la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

2.5.2 La Administración Pública Centralizada.

La Administración Pública Centralizada, es una organización jerárquicamente estructurada por un conjunto de órganos que guardan una dependencia unitaria y directa con el poder central y está integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. (43)

(42) SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, S.A., 14 ed., México 1988, p. 79.

(43) Artículo 10. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contempla 18 Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo y los titulares de estas dependencias ejercen sus funciones, en la materia de su competencia, por acuerdo del Presidente de la República.

2.5.3 La Administración Pública Paraestatal.

La Administración Pública Paraestatal es una organización administrativa paralela a la centralizada que comprende diversas entidades con una estructura y personalidad propias, independientemente de la organización centralizada, pero esta última mantiene relaciones de control y vigilancia sobre ella.

La Administración Pública Paraestatal está integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

La figura central de la Administración Pública es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien es el titular del Poder Ejecutivo Federal, sus facultades se encuentran previstas en los artículos 89, 25, 26, 27, 28, 33 de la

Constitución. El Presidente como órgano político, asume la tarea gubernamental de dirección y orientación de los negocios públicos y como órgano administrativo le corresponde la ejecución de las leyes que expide el Congreso de la Unión, así como la organización y funcionamiento de los servicios públicos. Corresponde directamente al Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional, con fundamento en las disposiciones de los artículos 25 y 26 de la Constitución y el artículo 4 de la Ley de Planeación. Todas las dependencias de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal deberán planear y conducir sus actividades sujetándose a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos deben proporcionar al Ejecutivo Federal el apoyo administrativo que en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, así como la información necesaria sobre recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización y archivos. En materia de planeación, la Administración Pública ha establecido cuatro principios: el control por parte de una sola dependencia de las funciones del proceso de planificación; la obligación de que la acción pública sea programática; la responsabilidad de elaborar planes y la introducción de la agrupación por sectores. Por lo que se refiere al primer punto, la Secretaría de Programación y Presupuesto es la dependencia de la Administración Pública encargada de coordinar todas las actividades relativas a la Planeación Nacional y sus atribuciones están contenidas en el

artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el artículo 14 de la Ley de Planeación.

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, de los gobiernos de los Estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados;

III. Proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República;

IV. Cuidar que el plan y los programas que se generen en el Sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido;

V. Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen las

dependencias de la administración pública federal.

VI. Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales; y

VII. Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y propuestas de las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el plan y los programas respectivos."

El artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal deberán conducir sus actividades en forma programada y en base a las políticas que establezca el Ejecutivo Federal para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo.

Las dependencias de la Administración Pública forman

parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) y cada una de ellas debe participar mediante la elaboración de planes a través de la unidad administrativa a la cual se le asignen funciones de planeación. En este sentido, el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el artículo 12 de la Ley de Planeación así lo disponen.

La Ley de Planeación, específicamente ha otorgado, en su artículo 16, las funciones que en la materia deben realizar las dependencias de la Administración Pública Federal.

Artículo 16.- "A las dependencias de la Administración Pública Federal les corresponde:

I. Intervenir respecto de las materias que les competan en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo;

II. Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República;

III. Elaborar programas sectoriales, tomando cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos

sociales interesados;

IV. Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República;

V. Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes;

VI. Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y los programas de los gobiernos de los estados;

VII. Vigilar que las entidades del sector que coordinen, conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional a que se refiere el artículo 17 fracción II; y

VIII. Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas

respectivos."

-La Sectorización.

La sectorización tiene un importante papel en materia de planeación, se define como el "acto jurídico administrativo mediante el cual el Presidente de la República determina el agrupamiento de un conjunto de entidades paraestatales bajo la coordinación del titular de una Secretaría o Departamento".

(44) La sectorización es otra de las atribuciones que corresponden al ejecutivo, ya que está facultado para intervenir en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, creando sectores administrativos. De esta forma, las entidades paraestatales se agrupan de tal modo, que las secretarías y Departamentos actúan como cabezas de sector y a las cuales les corresponde coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos supremos de gobierno de las entidades que han sido agrupadas en el sector a su cargo.

Los principales objetivos de la organización sectorial son los siguientes:

- Ordenar la Administración Pública Paraestatal en

sectores para lograr una mayor coordinación y control de las entidades que la integran.

- Elevar la eficiencia de las entidades para fortalecerlas y de ese modo, sean un instrumento básico del Estado, para alcanzar los objetivos de desarrollo.

- Modernizar los sistemas de planeación, programación, presupuestación, control, información y evaluación de la Administración Pública Federal.

Dentro de este sistema de agrupamiento existen tres categorías sectoriales o niveles de decisión:

a) Las Secretarías o entidades de orientación y apoyo global, denominadas Globalizadoras que son: la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Contraloría General de la Federación.

b) Las Secretarías y el Departamento del Distrito Federal que son coordinadoras o cabezas de sector.

c) Las entidades agrupadas bajo cada coordinadora de sector y tienen un número variable.

Para los efectos de la sectorización, las Secretarías de

Hacienda, Programación y Presupuesto, y la Contraloría como dependencias de orientación y apoyo global llevan a cabo las siguientes tareas:

- Normativas o definitorias como órganos de autoridad.
- De vigilancia y control global en materia de políticas, planes, programas, objetivos, metas, acciones y recursos del sector público.
- De apoyo y asistencia técnica para habilitar a las dependencias como coordinadoras de sector. Algunas de las principales funciones de las dependencias coordinadoras de sector son: las de integrar la presentación de los planes y programas de las entidades que se agrupan en su sector ante las dependencias responsables de las decisiones globales, la planeación, programación, presupuestación, evaluación, vigilancia, información, así como acciones específicas para establecer normas jurídicas, instrucciones sobre organización y modernización administrativa.

Uno de los propósitos básicos que persigue la agrupación por sectores de las entidades paraestatales, es que la cabeza de sector formule estudios sobre cada una de ellas con la finalidad de proponer la creación, la incorporación, la fusión, la liquidación y el fortalecimiento de cada una de ellas, dentro de

su sector respectivo y poner a consideración del Presidente, a través de la entidad globalizadora, las modificaciones realizadas a su estructura básica.

Todas las entidades de la Administración Pública deben intervenir en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo en el ámbito de las materias que les correspondan, siendo la Secretaría de Programación y Presupuesto la dependencia encargada de coordinar todas las actividades relativas a la Planeación Nacional.

Otra dependencia de la Administración Pública que tiene una importante participación en el proceso de planeación nacional, especialmente en materia financiera, es la Secretaría de Hacienda y Crédito público, y sus atribuciones están contenidas en el artículo 15 de la Ley de Planeación.

Artículo 15. "A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde:

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

II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y las entidades

paraestatales, considerando las necesidades de los recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución del plan y sus 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."

La Secretaría de la Contraloría de la Federación tiene como función específica en materia de planeación el de adoptar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y los programas.

Todas las dependencias de la Administración Pública participan en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo,

para este efecto las actividades que requieran desarrollarse conjuntamente por varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos se realizan a través de Comisiones Intersecretariales establecidas directamente por el Presidente de la República. Estas Comisiones podrán contar con subcomisiones para elaborar programas especiales que el propio Presidente determine. Las entidades paraestatales podrán integrarse a estas comisiones y subcomisiones cuando las materias que se traten estén relacionadas con su objetivo.

2.6 La Planeación en las Entidades Federativas.

Dentro de sus objetivos, la Ley de Planeación establece que se deben coordinar las actividades de la materia con las entidades federativas, y al mismo tiempo, se pretende fortalecer el Pacto Federal y el municipio para alcanzar el desarrollo del país a través de la descentralización.

En efecto, la actividad de la planeación no corresponde únicamente al gobierno federal sino que corresponde también, tanto su reglamentación como su ejecución, a las Entidades Federativas y a los municipios, esto se debe a que el Estado tiene como sujeto de planeación a la nación en su conjunto, y principalmente en aquellas materias necesarias para alcanzar el

desarrollo social y económico, para lo que se requiere una información permanente sobre las necesidades básicas de toda la población. Es necesario que se realicen acciones conjuntas, dentro de los tres niveles gubernamentales para lograr una verdadera participación de todos los sectores de la población asentados en el territorio nacional. Conocer cuáles son los recursos técnicos, humanos, financieros, materiales, etc. para estudiar las posibilidades reales de desarrollo. Esta participación y coordinación es necesaria, tanto para la elaboración de un plan de desarrollo como para su ejecución. Así como para dar a conocer las necesidades de la población, ya que cada región es distinta y obedece a factores diferentes, en cada entidad.

En este sentido se expresó el Ejecutivo en su exposición de motivos de la Ley de Planeación al señalar que se había fijado como propósito fundamental avanzar en la coordinación de tareas de interés común tanto para el Ejecutivo Federal y local para fortalecer el sistema federal y "lograr el desarrollo armónico de los diversos estados y regiones del país; todo ello, considerando la participación que debe corresponder a los municipios y las opiniones de los grupos sociales interesados." (45)

2.6.1 Vertiente de Coordinación.

(45) Exposición de motivos de la Ley de Planeación, en "Planeación democrática" No.1, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1983.

La ley de Planeación contiene un capítulo especial para regular las relaciones de coordinación para la planeación entre la Federación, los Estados y los municipios.

El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo de cada entidad federativa celebran un Convenio Unico de Desarrollo que es el instrumento en el que se plasma la coordinación que se requiere en cada Estado para integrar la planeación nacional y en el que se incluye al municipio.

La participación activa del municipio en la planeación es una acertada medida ya que es en este nivel donde las autoridades tienen un conocimiento real de los problemas comunes y pueden proponer soluciones eficaces para ser incorporadas a los programas estatales y éstos a su vez concertarían la base para la elaboración del proyecto nacional.

En los Convenios Unicos de Desarrollo se expresan los fundamentos políticos y jurídicos de su elaboración y destacan principalmente, el Pacto Federal consagrado en nuestra Constitución Política; el respeto a la soberanía de cada entidad federativa; el fortalecimiento del régimen democrático y de la República, mediante la participación de toda la población.

2.6.2 Planeación Estatal para el desarrollo.

En cada entidad federativa se ha integrado un Sistema Estatal de Planeación Democrática dentro del cual opera el Comité de Planeación para el desarrollo del Estado (COPLADE), que funje como única instancia para coordinar y mantener comunicación entre el gobierno federal y el estatal. Entre sus principales objetivos se encuentra definir prioridades, establecer compromisos y propiciar la participación de la sociedad en las tareas de Gobierno, así como impulsar las acciones que contribuyan a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, la descentralización de funciones, de recursos y de actividades que sean favorables para lograr el desarrollo económico y social del país.

Dentro de los objetivos del convenio, se destaca la preocupación por la recuperación de la economía reflejada en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Se establece que la inversión pública atenderá proyectos de "alta prioridad social y económica" con la finalidad de que esos recursos sean destinados a la recuperación gradual de la actividad económica, igualmente se señala que se destinarán recursos para el desarrollo de una política regional para fomentar programas y proyectos de inversión en la región que sirvan para promover el bienestar de los grupos más desprotegidos de la entidad.

2.6.3 Proceso Operativo de Planeación en las Entidades Federativas.

El proceso operativo de la planeación en los Estados inicia cuando el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, informa al Ejecutivo Estatal, por conducto del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), la política económica del gobierno de la República para que en la entidad se adopten las medidas adecuadas para que exista congruencia con los objetivos y prioridades nacionales. El Convenio Unico de Desarrollo también contempla la participación de las representaciones de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) para que exista la debida comunicación, control y evaluación que se requiera para la planeación nacional.

El Ejecutivo Federal presenta al COPLADE, a través de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, un informe sobre el ejercicio de gasto prioritario, contemplado en su "Programa Nacional de Alcance Estatal" en el que deberán asentarse datos relativos a la ubicación de obras, montos autorizados y ejercidos, metas y resultados, de acuerdo a la programación sectorial, con los cuales la Unidad de control y Evaluación del COPLADES puede llevar a efecto sus funciones.

A efecto de saber con qué recursos se cuenta en las Entidades Federativas, se instrumentó un programa de información financiera Federación-Estado. Con tal propósito el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, informará al Estado en el mes de marzo de cada año, sobre el "Programa Nacional de Inversión de Alcance Estatal" para el año correspondiente, tanto de los sectores de la Administración Pública Federal como de las acciones de descentralización que se vayan a efectuar en la Entidad.

2.6.1.1 Acciones Sujetas a Coordinación.

El Convenio de Desarrollo Estatal enumera las acciones que serán objeto de coordinación entre la Federación y el Estado orientadas principalmente a apoyar los objetivos y estrategias de la política económica del Gobierno Federal y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo aplicables en su entidad.

Las acciones objeto de coordinación entre el Ejecutivo Federal y el Estatal son las siguientes:(46)

- 1.- Abatir las presiones inflacionarias, reforzar la estabilidad de precios e iniciar la recuperación gradual de la economía.

(46) Diario Oficial de la Federación, 7 de noviembre de 1989, p. 5.

2.- Continuar con los programas de modernización y simplificación administrativa, a efecto de propiciar la inversión social y privada y mejorar la prestación de los servicios y la ejecución de las obras públicas.

3.- Ampliar y mejorar los servicios fundamentales de educación, salud y seguridad pública.

4.- Impulsar la productividad en el campo, con el propósito de lograr la autosuficiencia alimentaria y elevar los ingresos y el nivel de vida de los campesinos.

5.- Atender las demandas de la población en el contexto del Programa Nacional de Solidaridad, en apoyo del bienestar de los grupos más desprotegidos.

6.- Mantener la infraestructura básica y concluir obras en proceso.

7.- Elevar la autosuficiencia y fortalecer la reestructuración del sector público.

8.- Promover la instrumentación responsable del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, propiciando el establecimiento de compromisos específicos y respetando la coherencia de los programas de política económica.

9.- Difundir, entre los diversos sectores de la economía y de la población en general, el contenido, alcances y resultados del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico.

10.- Dar seguimiento y evaluar el grado de cumplimiento de las acciones y objetivos derivados del Pacto, a través de la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE.

11.- Mantener un control estricto de las finanzas públicas, compatible con la consolidación del abatimiento de la inflación.

2.6.4 La planeación en el Municipio.

La participación de los municipios en la actividad de la planeación se canaliza a través de los Comités de Planeación para el Desarrollo municipal, con características y funciones afines con las del COPLADES.

La participación activa del municipio en la planeación es una acertada medida, ya que es en este nivel donde las autoridades tienen un conocimiento real de los problemas más urgentes y comunes, por tal circunstancia pueden aportar soluciones que deban ser incorporadas a los programas estatales.

Para cumplir con los principios establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, el Centro Nacional de Desarrollo Municipal tiene a su cargo la elaboración y ejecución de programas que se reflejen en el desarrollo municipal, a través de acciones de informática, orientación y asesoría, así como de coordinación, concertación y apoyo a los municipios del país.

El Centro Nacional de Desarrollo Municipal, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y cuenta con los siguientes órganos:

I.- Comisión Nacional de Desarrollo Municipal,

II.- Consejo Consultivo; y

III.- Vocal Ejecutivo.

- La Comisión Nacional de Desarrollo Municipal es presidida por el Secretario de Gobernación e integrada por un representante de cada una de las dependencias de la Administración pública siguiente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Secretaría de la Reforma Agraria, y por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. También se invitará a participar a los gobiernos estatales y municipales y a instituciones y organismos que por naturaleza de sus actividades deban intervenir como observadores. (47)

De este modo, el conjunto de planes estatales concertarían la base de elaboración del Plan Nacional.

Dentro de los "Programas de Desarrollo Regional" se contempla la coordinación de inversiones a nivel federal y estatal, para realizar proyectos que favorezcan a actividades productivas, dar mayor participación a los municipios para mejorar la calidad de los servicios de salud, educación, vivienda, agua potable, alcantarillado, la protección de recursos naturales y medio ambiente, seguridad pública y readaptación social, entre otros.

De este modo se da cabal cumplimiento a lo establecido por la Ley de Planeación en sus artículos 33 a 36 relativos a la coordinación entre el Ejecutivo Federal y las Entidades Federativas.

El Convenio Único de Desarrollo Estatal contempla también las medidas aplicables en caso de incumplimiento del mismo.

- En caso de que se presentaren condiciones extraordinarias o imprevisibles que impidan que alguna de las partes cumpla con los compromisos asumidos, la contraparte queda liberada del cumplimiento de las obligaciones correlativas. -
Cuando el incumplimiento sea consecuencia del dolo, culpa o

negligencia de servidores públicos y autoridades a quienes compete la ejecución de las acciones previstas en el convenio, serán sancionadas.

- Cuando el incumplimiento se atribuya a las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, el ejecutivo del Estado deberá dar parte de tal hecho a la Secretaría de Programación y Presupuesto y a la Contraloría General de la Federación.

- La inobservancia del convenio por las partes, originará la suspensión de la ministración de recursos federales para el financiamiento de los programas y acciones objeto del propio convenio.

- Las controversias que se susciten con motivo de la ejecución del convenio, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

C A P I T U L O 3

CONTENIDO ESPECIFICO DE LA PLANEACION A TRAVES
DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994

3.1 Planeación Nacional del Desarrollo.

El Estado Mexicano debe organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que, de acuerdo con lo establecido por el artículo 26 constitucional, imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

A este respecto, la Ley de Planeación define la Planeación Nacional del Desarrollo como "la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen." (1)

Los principios en que debe basarse la Planeación Nacional del Desarrollo son los siguientes:

I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su paz

(1) Artículo 3o. Ley de Planeación.

ticipación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

III. La igualdad de derechos la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria;

IV. En el respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos.

V. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

VI. El equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.

Mediante esta planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución y se coordinarán acciones, que habrán de plasmarse en un documento denominado Plan Nacional de Desarrollo.

3.2 Concepto de Plan.

Agustín Pinchetti define el Plan como el documento jurídico en el cual los poderes públicos analizan (las) orientaciones (las deseables y posibles, estimuladas por los medios pertinentes) durante un período determinado.

Bettelheim define el plan, como el "conjunto de disposiciones tomadas con vistas a la ejecución de un proyecto".

Podemos considerar el plan, como un documento rector base, resultado de un proceso de planificación, que contiene un conjunto coordinado de objetivos, metas y acciones - consideradas como prioritarias, así como los medios o estrategias y programas para encausar una actividad conjunta del gobierno con la sociedad hacia el logro de los objetivos establecidos. (2)

Sus principales características deben ser la flexibilidad para adaptarse y responder a las condiciones y circunstancias cambiantes de la sociedad, así como contener los medios para su ejecución. Un fin determinado y los medios para su ejecución son los elementos esenciales de todo plan y son, al mismo tiempo, lo que lo distingue de un simple proyecto.

Consideramos conveniente estudiar, de manera general, el proyecto y el programa para distinguirlo del plan.

El proyecto se define como "una unidad de actividad de cualquier naturaleza, que requiere para su realización del uso o consumo inmediato a corto plazo de algunos recursos escasos o limitados (ahorros, divisas, mano de obra calificada, etc.), sacrificando beneficios actuales con el fin de asegurar, en un período de tiempo mayor, beneficios superiores a -

(2) ORTEGA BLAKE, Arturo. "Diccionario de Planificación económica", Ed. Trillas, México 1989, p. 246.

los que se obtendrían con el empleo actual de dichos recursos, sean éstos de beneficios financieros, económicos o sociales"(3)

El proyecto es la unidad más pequeña de actividad - que puede planificarse, analizarse y ejecutarse administrativamente en forma independiente, es decir, que se refiere a al go particular y concreto: una escuela, una fabrica, un hospital, etc.

Los proyectos tienen las siguientes características:

a) un proyecto persigue objetivos inmediatos y su finalidad es clasificar y ordenar recursos y proponer métodos para alcanzar esas metas concretas. Este proyecto está orientado hacia la acción.

b) lo fundamental del proyecto se basa en su aplicación a las actividades que no sean de rutina de una organización o entidad gubernamental con el fin de insistir y actuar en una determinada esfera.

c) se requiere que se tomen medidas administrativas especiales para la consecución de sus objetivos específicos.

Las etapas de un proyecto son:

a) estudios sobre las circunstancias y problemas -- que motivan su elaboración.

(3) ORTEGA BLAKE, Arturo. Op. cit., p. 249 y ss.

- b) definición de los objetivos del proyecto,
- c) estudio de mercado,
- d) estudio técnico,
- e) estudio financiero,
- f) evaluación económica,
- g) organización y administración del proyecto,
- h) plan de ejecución.

Puede considerarse como programa, desde una forma - de actividad social organizada con un objetivo concreto, limitado en el tiempo y el espacio, hasta un conjunto interdependiente de proyectos. Un programa es también aquel que ordena y vincula cronológicamente, espacial y técnicamente las acciones o actividades y los recursos necesarios para alcanzar en un tiempo dado una meta específica, que a su vez contribuirá a las metas y objetivos del plan. En este sentido, los programas constituyen un instrumento para conocer con precisión la coherencia de las proposiciones y comportamientos para un conjunto específico de actividades de los distintos agentes públicos entre sí y las de éstos con los agentes privados. (4)

Podemos considerar al plan como documento rector - de la intervención estatal en la economía. De esta forma, en nuestro sistema se establece la siguiente clasificación:

- Plan Nacional,

(4) ORTEGA BLAKE, Arturo. Op. cit. p. 277 y 278.

- Plan Regional,
- Plan Sectorial.

El Plan Nacional, es el documento rector base que se aplica dentro de un territorio delimitado, que comprende el crecimiento económico, los cambios graduales en la economía y la sociedad, así como las estrategias y políticas a seguir para alcanzar el desarrollo integral de esa nación.

"Un plan nacional deberá contener el patrón de un proceso administrativo del desarrollo económico de un país -- que se ajuste a la forma en que se prevé que este proceso habrá de evolucionar cuando sea iniciado, mantenido y controlado por ciertos cambios exógenos inducidos en el sistema social. Estos cambios consistirán en intervenciones estatales intencionales definidos por el plan mismo. Por consiguiente este patrón deberá basarse en el estudio de la causación circular que tiene lugar entre todos los factores participantes -- del sistema social del país, tanto económicos como no económicos". (5)

Efectivamente, dentro del plan nacional se deben -- contemplar, no solo los aspectos económicos, sino los sociales, culturales y políticos y será el Estado quien conducirá la coordinación de las tareas de los distintos sectores del país para alcanzar el desarrollo integral del país.

El Plan Regional es el instrumento rector derivado de la política central, que traduce y adopta los objetivos na

(5) ORTEGA BLAKE, Arturo. Op. cit. p. 247.

cionales en proyectos y políticas específicas aplicables en el área, promoviendo una política de desarrollo de la comunidad, asignando los medios para ejecutar los programas previstos.

El Plan Sectorial es el instrumento rector que resalta los problemas en determinado sector de la economía y en el cual se desglosan ampliamente las metas, que se han especificado en términos generales en el plan nacional.

Por el tiempo de su aplicación, los planes se clasifican en:

- Planes de corto plazo;
- Planes de mediano plazo;
- Planes de largo plazo.

Los planes de corto plazo u operativos, comprenden períodos de doce meses, por lo que también se les denomina -- anuales y sirven de apoyo al manejo presupuestario de planes de mediano plazo y largo plazo en la ejecución de sus programas.

Los planes de mediano plazo son por períodos de cinco o seis años y pueden ser, a su vez, la ejecución de una -- etapa dentro de planes de largo plazo. Contienen políticas -- socioeconómicas para alcanzar metas específicas.

Los planes de largo plazo se denominan también planes prospectivos. Generalmente comprenden períodos de diez a

veinte años. Contienen objetivos y estrategias factibles dentro del tiempo de su aplicación, principalmente en términos - cualitativos y no cuantitativos, es decir, no incluyen programas específicos de inversiones.

3.3 Concepto de Desarrollo.

Por desarrollo se entiende el proceso de transformación de la estructura de una sociedad ligado al crecimiento - económico. Se trata de un periodo amplio y que se refiere al conjunto de las estructuras económicas y sociales . (6)

Se han suscitado polémicas en torno al concepto de desarrollo, de si debe centrarse a fines económicos o sociales. Unos afirman que el desarrollo tiende a fines económicos para asegurar un creciente estándar de vida; otros dicen que el desarrollo debe girar en torno a fines sociales y a - reducir las desigualdades de ingreso, riqueza y poder económico.

El desarrollo indica un cambio cualitativo en la sociedad, exige cambios en las actitudes sociales y en las instituciones, así como en las técnicas de producción. Se pasa - de un estado atrasado de su economía a un estado avanzado de la misma, esto representa mejores niveles de vida para toda - la población.

Las características del desarrollo económico son:(7)

- (6) SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo" Ed. Porrúa, S.A., 14a. ed., México 1988 p. 414 . T. I
 (7) Ibidem.

- a) el desenvolvimiento de las fuerzas productivas;
- b) crecimiento del producto nacional con un reparto más equitativo de la riqueza entre los habitantes del país;
- c) crecimiento del empleo con mayores ingresos reales para los trabajadores; y

d) más y mejores escuelas para mayor número de personas. En este punto podemos agregar que esta característica es con la finalidad de elevar el nivel cultural de la población para que ella misma aspire cada vez más a mejorar sus condiciones de vida, y al mismo tiempo, al elevar el nivel educativo de la población se cuente con personas más capacitadas que desempeñen mejores labores productivas.

El término desarrollo es utilizado por diversos autores adjudicando un mayor significado que el crecimiento económico. En este sentido se manifiesta Jorge Ahumada (8) -- quien define el desarrollo como "un proceso de cambio social que persigue como finalidad última la igualación de las oportunidades sociales, políticas u económicas, tanto en el plano nacional como en relación con sociedades que poseen patrones más elevados de bienestar material".

La idea del desarrollo comprende mejorar la economía a través de una mejor división social del trabajo, el empleo de tecnología, mejor utilización de los recursos naturales y el capital; de esta forma el desarrollo debe responder a las estructuras económicas y sociales específicas de cada país y ser acorde con sus objetivos nacionales y la forma en que cada país percibe su propio futuro.

- Política de Desarrollo.

Cuando el desarrollo se proyecta como una idea política, se señalan metas y objetivos por conseguir, se describe una situación ideal, como por ejemplo, ser autosuficientes, ser competitivos con otras naciones, exportar, etc., y se determinan las formas para conseguirlo en relación con las circunstancias económicas y sociales prevaletes.

Dentro de esta política de desarrollo se gesta la política económica, a través de la cual el Estado interviene en el proceso económico del país para alcanzar sus objetivos, de la misma forma se deriva la política social, etc.

3.4 El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

La planeación nacional del desarrollo culmina con la instrumentación de un plan. De esta forma, el artículo 2o constitucional dispone "... Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación ... Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal."

La Ley de Planeación establece que el Plan Nacional de Desarrollo debe precisar "los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecu-

ción, establecerá los lineamientos de política de carácter -- global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

"La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo". (8)

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 fue aprobado, por decreto del Ejecutivo, y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de mayo de 1989, en cumplimiento a lo establecido en la Ley de Planeación, en sus artículos 21 y 30.

3.4.1 Naturaleza Jurídica del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo es una obligación que impone la Constitución, la Ley de Planeación y así lo señala el propio Plan, al Ejecutivo Federal.

El Plan fue aprobado por decreto del Poder Ejecutivo, con fundamento en el artículo 89 fracción I de la Constitución, "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", para cumplir con la disposición del artículo 2o constitucional de que toda la Administración Pública Federal sujeta obligatoriamente sus programas a lo establecido en el Plan, así como lo dispuesto por los artículos 9o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 9o., 32 y 42 de la Ley de Planeación.

(8) Artículo 21, segundo párrafo, Ley de Planeación.

El decreto es una decisión administrativa que crea una situación jurídica concreta o individual.

"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".(9)

Efectivamente, el decreto que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, fue refrendado por los dieciocho titulares de las Secretarías de Estado y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El decreto es un acto del Poder Ejecutivo referente al modo de aplicación de las leyes en relación con los fines de la Administración Pública. (10)

El Acto Administrativo, como acto básico de la función administrativa del Estado, "es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: La Administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, - que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general". (11), es decir, es un acto realizado por la Administración Pública y tiende a producir un efecto de derecho en forma unilateral y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del Estado contenidos en la legislación Administra-

(9) Artículo 92 constitucional.

(10) SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. p. 209.

(11) SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. p. 230.

tiva.

El sujeto activo del acto administrativo debe ser competente para emitir tal acto. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo emana del titular del Poder Ejecutivo, - quien tiene la obligación de elaborar el Plan, conforme a los principios establecidos en la Constitución y en la Ley de Planeación.

Con todo acto administrativo, la autoridad administrativa se propone obtener un fin práctico. En el caso del Plan, el Ejecutivo pretende, a través de los objetivos establecidos, alcanzar el desarrollo integral del país para llevar a cabo la justicia social a través de la distribución equitativa de la riqueza.

El elemento objetivo o contenido del acto administrativo, es la declaración de voluntad, deseo, conocimiento o juicio en que el acto consiste, el efecto práctico que con el acto se puede obtener. En este sentido, "el Plan busca causar eficazmente las acciones de la sociedad en la solución de sus problemas y en la satisfacción de sus aspiraciones".

La manifestación de voluntad del acto administrativo debe ser determinado o determinable; posible física y jurídicamente; y lícito.

El motivo de ese acto administrativo es el antecedente de hecho o de derecho que provoca y funda su realización. En este sentido, la Constitución establece que, corresponde al Estado conducir el desarrollo nacional, y planear, coor

dinar y orientar la actividad económica nacional en el sentido que demande el interés general.

El elemento teleológico del acto administrativo, -- significa que ese acto tiene un fin último, que es el resultado que la administración obtiene, útil y conveniente para el interés general. "El Plan Nacional de Desarrollo busca encausar eficazmente las acciones de la sociedad en la solución de sus problemas y en la satisfacción de sus propias aspiraciones; mejorar el nivel de vida de la población así como obtener una más justa distribución de la riqueza.

En su carácter de gobernante, al Ejecutivo, como representante del Estado, corresponde realizar los actos de alta dirección y de impulso necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado y orientar su desarrollo de acuerdo con cierto programa que tienda a la consecución de una finalidad determinada de orden político, económico, en general, de orden social. Los actos que con tal finalidad realiza el Poder Ejecutivo son los que constituyen los actos de gobierno. (12)

Podemos concluir que si el Plan Nacional de Desarrollo emana del titular de la Administración Pública, es un acto administrativo, y si procede al mismo tiempo del Poder Ejecutivo, como representante del Estado, constituye también, un acto de gobierno.

(12) FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo" Ed. Porrúa, S.A. 24a. ed., México 1985, p. 65.

3.5 Estructura del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

A continuación presentaremos la estructura general del Plan para, posteriormente, analizar cada parte que lo integra.

Estructura General de la Estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

I. Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de --
los intereses de México en el Exterior.

II. Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra
Vida Democrática.

- Preservación del Estado de Derecho.
- Perfeccionamiento de los Procesos Políticos.
- Modernización del Ejercicio de Autoridad.
- Participación y Concertación Social.

III. Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica
con Estabilidad de Precios.

- Estabilización Continua de la Economía.
- Ampliación de la Inversión.
- Modernización Económica.

IV. Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo
del Nivel de Vida.

- Creación de Empleos Productivos y Bien remunerados.

- Atención a las demandas sociales prioritarias.
- Protección del Medio Ambiente.
- Erradicación de la Pobreza Extrema.

En la presentación del Plan, el Ejecutivo expone -- que el documento responde a la obligación, por parte del go-- bierno, de confrontar la difícil situación que vive la nación y los cambios que se están gestando en el marco internacional para no rezagar al país y dejarlo sucumbir en la crisis, no -- solo económica sino también social. Su lema es el cambio en -- todos los aspectos: políticos, económicos y sociales. Este -- cambio es calificado de indispensable, y se señala que no de-- berá afectar los valores, las tradiciones y la cultura, debe-- preservar el Estado de Derecho, conservar y respetar los prin-- cipios derivados de la Revolución Mexicana para no perder la-- identidad nacional.

En esta parte del documento se resume la idea de -- cambio, se señalan los objetivos que se pretenden alcanzar y-- la estrategia a seguir. Se esboza la estructura del Plan y -- las materias generales que abarca, así como la enunciación de algunos programas que habrán de concretarse durante su admi-- nistración.

Dentro del cambio, se propone la participación acti-- va de la sociedad para desarrollar la estrategia. El dialogo permanente entre el gobierno y la sociedad para la realizaci-- ón conjunta de las actividades.

En una primera parte, el Plan Nacional de Desarro--

llo nace alusión, en un marco histórico, a la evolución política, social, económica e institucional del país desde la Independencia hasta nuestros días y se reconocen los avances y problemas que han influido en el desarrollo de la nación para que esta visión retrospectiva ayude a estimar los cambios positivos y corregir los errores. En esta parte denominada "Balance General: los retos y las oportunidades", se enuncia la situación actual y los problemas más apremiantes que han condicionado el desarrollo, así como los factores que han contribuido a agravar dichos problemas, acumulados en décadas anteriores, como la concentración de ingresos resultado de la industrialización, el agotamiento de recursos internos por una evolución externa desfavorable y por la transferencia de recursos al exterior, el crecimiento de las importaciones y la disminución y abaratamiento de las exportaciones, insuficiencia de ahorro interno, el crecimiento más elevado de la fuerza de trabajo, por la tasa de crecimiento de la población; insuficiencia de empleos productivos y bien remunerados que repercute en la pérdida del poder adquisitivo y la falta de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la creciente población.

Se presenta un cuadro de avances recientes que contribuyen a enfrentar los factores negativos arriba señalados. Estos avances son: la reducción de la inflación, a través de la concertación con los diversos sectores productivos del país (Pacto para la estabilidad y el crecimiento económico); el saneamiento de las finanzas públicas; la racionalización de la política de comercio exterior del país; el fortalecimiento de exportaciones no petroleras y la capitalización de las em-

presas del país.

La meta central de esta primera parte es avanzar simultáneamente en la estrategia política, la economía y el mejoramiento social, a través de los Acuerdos Nacionales que fueron presentados en su toma de posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, estos acuerdos son: para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, para la Recuperación Económica con estabilidad de Precios y para el Mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

3.5.1 Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

En la segunda parte del Plan se fijan como objetivos nacionales, los siguientes:

- I. La defensa de la Soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo;
- II. La ampliación de la vida democrática;
- III. La recuperación económica con estabilidad de precios;
- IV. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

La consecución de estos objetivos está sujeta a una estrategia.

3.5.2 La Estrategia: Modernización.

Literalmente, la palabra estrategia significa "el ar

te de dirigir las operaciones militares", pero es un término - utilizado en economía para dirigir las operaciones fundamentales tácticas del aparato económico.

"El concepto de estrategia se aplica al resultado -- del proceso de definición de la política general, e incluye la exploración previa de las grandes alternativas u opciones de - desarrollo, es decir, es un procedimiento para elegir y definir una política". (13)

En toda estrategia deben estar presentes los siguientes elementos: los recursos que constituyen la base para la acción; los medios de acción; y los propósitos u objetivos a que se quiere llegar.

La estrategia que presenta el Plan Nacional de Desarrollo es considerada como un instrumento para avanzar en la consecución de los objetivos para el desarrollo del país.

Modernización significa adaptarse al modo de vida actual en los usos y costumbres más avanzados de la época.

3.5.2.1 Reforma del Estado.

El primer sujeto de la modernización debe ser el Estado Mexicano en sus relaciones con los diferentes sectores de la economía y grupos sociales, así como en sus relaciones con otras naciones.

Los postulados de la modernización del Estado Mexicano

(13) MATUS, Carlos. "Estrategia y Plan", citado en ORTEGA BLAKE. Op. cit. p. 127.

no son la soberanía y la democracia.

En lo interno, la soberanía significa el derecho de autogobernarse y se ejerce a través de los derechos políticos y en el constante mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales del pueblo. En lo externo, significa la autonomía frente a otros Estados soberanos así como su derecho de autodeterminación y la no intervención.

La convergencia entre la soberanía y la modernización del Estado estriba en que será el pueblo quien adoptará decisiones e iniciativas propias para su desarrollo y la actuación pública se limitará a que sean integrales y a orientar la actividad económica, sin desconocer su responsabilidad social, pero sin paternalismos."La modernización exige una reforma a las relaciones del Estado con la sociedad. Si bien la Revolución se propuso crear un Estado fuerte, también pretendía la liberación de la sociedad, capaz de manifestarse y realizar -- sus propias aspiraciones, no delegarlas; consolidar un nacionalismo para que las aspiraciones fueran comunes y afinar"(14) y para a través de él obtener un acercamiento para la realización de las metas comunes.

3.5.3 Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los intereses de México en el Exterior.

En el tercer capítulo del Plan Nacional de Desarrollo se presentan los dos aspectos de la defensa de la soberanía por parte del gobierno. La primera es la promoción de México -

(14) SALINAS DE GORTARI, Carlos. Primer Informe de Gobierno. 10. de noviembre de 1989.

en el exterior como nación libre e independiente que lucha por el respeto a la independencia y la autodeterminación de los -- pueblos y al mismo tiempo promoviendo los intereses del país - en diversos ordenes como el financiero, para aprovechar los re sultados en beneficio de la nación.

El segundo enfoque es la defensa de la soberanía interna enarbolando las Fuerzas Armadas como promotor de la salvaguardía nacional ante cualquier amenaza exterior en los recursos naturales del país, el combate al narcotráfico y el apo yo a la población en casos de emergencia.

En la política exterior que se establece en el Plan, se ejecutan los principios que en la materia consagra la Constitución. (15)

Uno de los objetivos principales que se han llevado a cabo por el titular del Ejecutivo, es apoyar el desarrollo - económico, político y social del país a partir de una mayor - participación de México en el mundo, con la finalidad de vol-- ver la mirada de las grandes potencias hacia el país, promovien-- do la inversión de sus capitales para encausarlo al desarrollo nacional. Suscribir acuerdos bilaterales y multilaterales de - cooperación técnica y científica para que México tenga acceso a nuevos procesos de organización y producción.

Otro aspecto importante, que ya se llevó a cabo, -- fue la renegociación de la deuda externa, utilizando la estrategia de negociación, en adelante, el ahorro que representa la reducción de capital de deuda externa pasa su pago, se prevé - sea utilizado para fomentar el desarrollo interno.

3.5.4 Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática.

Este capítulo del Plan contiene los fundamentos que sustentan la actividad política del gobierno, y lo estudiaremos partiendo de los preceptos constitucionales que contiene para llegar a los objetivos más relevantes que se establecen.

La democracia lucha cada vez más por acercarse a la realización de la justicia, debe orientarse a la solución de los problemas socioeconómicos, de esta forma se consagra en nuestra Constitución, que se refiere a un concepto social-democrático moderno que debe atender a las necesidades de las mayorías para poder realizar la justicia. La soberanía popular en nuestro régimen político ha servido de base para estructurar diversas directrices democráticas de nuestro pueblo:

- una democracia política, en la que el Estado sea obra del pueblo;
- una democracia liberal, que proteja las libertades humanas;
- una democracia social, que reconozca los derechos sociales.

El Plan señala que la extensión de la democracia no equivale a una ampliación del Estado, sino al estímulo de nuevas formas de organización que fortalezcan el carácter democrático de toda sociedad. De esta forma, se plantean cuatro vías para ampliar la participación democrática:

- Preservar el Estado de Derecho y Seguridad Nacional;
- El perfeccionamiento de los procesos electorales y

Ampliación de la Participación Política;

- Modernización del Ejercicio de Autoridad;
- Impulso a la Concertación y a la Participación Social en la conducción del Desarrollo.

3.5.4.1 Preservación del Estado de Derecho y Seguridad Nacional.

Entendemos la Seguridad Nacional como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que procuran al pueblo y el gobierno dentro de la integridad territorial y el ejercicio pleno de soberanía e independencia en el Estado de Derecho en que vivimos.

Los principios básicos de la existencia de un Estado de Derecho son: (15)

1) La existencia de una constitución o ley fundamental, que establezca con claridad cuáles son los órganos del Estado y delimite sus atribuciones y competencias respectivas. - La constitución tendrá la supremacía jurídica y a ella deberán ajustarse todas las leyes, reglamentos o decretos.

2) El establecimiento por la constitución de garantías para la persona humana, tanto individuales como sociales, - que no puedan ser alteradas o violadas por ninguna ley o autoridad.

3) El reconocimiento escrito del principio de legalidad, conforme al cual ninguna autoridad podrá actuar, en el ámbito de su competencia, si no hay una ley de carácter general-

(15) GONZALEZ URIBE, Héctor. "Teoría Política", Ed. Porrúa, - S.A., 5a. ed., México 1984, p.224 y 225.

que se lo permita. Junto con este principio se da el de garantía de audiencia, que imide privar a alguien de sus derechos sin previo juicio en el que se le dé oportunidad de defenderse.

4) La división y el equilibrio fundamental de los poderes públicos.

5) La posibilidad de que los ciudadanos participen en los asuntos públicos mediante un gobierno representativo, con organización electoral, que permite controlar el poder desde afuera.

6) La libertad de los medios de información social, que forman y canalizan la opinión pública y crean un ambiente de constante vigilancia de los actos de los poderes públicos y de censura de las arbitrariedades.

7) La organización por la constitución y las leyes fundamentales del país de una serie de recursos administrativos y jurisdiccionales, por medio de los cuales se pueden modificar o anular los actos de los poderes públicos lesivos de los derechos fundamentales de los ciudadanos o que alteran el orden constitucional.

Con la preservación y defensa de la Seguridad Nacional, que implica el equilibrio de los intereses de los diversos sectores de la población, conducirá al respeto pleno de los principios que sustentan el Estado de Derecho. El Plan establece que con estos dos factores se hará posible el diálogo y la coordinación de acciones entre pueblo y gobierno para mejorar la vida nacional en todos sus aspectos.

El mantenimiento del orden jurídico y la seguridad -

nacional se harán a través de:

- El respeto a las garantías individuales y los derechos sociales y políticos;

- Reafirmando el nacionalismo, entendido como la voluntad compartida para avanzar en la realización de los objetivos nacionales.

3.5.4.2 Perfeccionamiento de los procesos electorales y ampliación de la participación política.

El artículo 41 constitucional establece que "los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

"Los partidos políticos tendrán derecho al uso en -- forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley."

En el plan se establece la preocupación del gobierno por mantener y preservar la democracia a través de la participación activa de la población en el proceso electoral.

3.5.4.3 Modernización del Ejercicio de Autoridad.

En esta parte, el Plan reitera lo establecido por la Constitución en materia de División de Poderes (art. 41), la responsabilidad en el desempeño de las funciones por parte de-

los servidores públicos (art. 108 constitucional y lo. y 2o. - Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos):- el fortalecimiento del Pacto Federal (art. 41 y 115 constitucional) y avanzar gradualmente hacia la descentralización de recursos y responsabilidades para impulsar el desarrollo de es tados y municipios.

A los organismos descentralizados se les dota de una responsabilidad jurídica y patrimonio propios, lo que les permite actuar con una mayor autonomía y manteniendo exclusivamen te lazos de control y evaluación con la organización centralizada.

La finalidad del Plan de descentralización pretende lograr un desarrollo regional equilibrado.

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

Concertar significa pactar, ajustar, tratar, acordar un negocio, así como traer a identidad de fines o propósitos - cosas diversas o intenciones diferentes.

El gobierno pretende concertar, con organizaciones - de la sociedad civil, las acciones que impulsen al desarrollo nacional, como lo dispone la ley de planeación en su artículo 37. La concertación será objeto de contratos o convenios que serán obligatorios para las partes y en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incum plimiento. Esos contratos y convenios serán considerados de de recho público.

3.5.5 Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios.

De los factores que han afectado a la economía nacional podemos señalar como el más apremiante a la inflación, ya que de él se derivan otros como la pérdida del poder adquisitivo; otros factores son, la falta de empleos bien remunerados - para atender a la población creciente que los demanda, el aumento en la tasa de crecimiento poblacional y como consecuencia la incapacidad por parte del Estado para dar satisfacción a -- sus necesidades sociales, por falta de recursos disponibles.

En este Acuerdo Nacional se establecen prioridades - en materia de desarrollo económico, cuyo propósito fundamental es aumentar los recursos del Estado para dar satisfacción a -- las necesidades sociales. De esta forma, el desarrollo económico y el social resultan complementarios. "El crecimiento económico es necesario para atender con suficiencia las demandas sociales, y el avance en la satisfacción de éstas es indispensable para elevar la capacidad productiva de todos los mexicanos"(16)

La política económica señalada en el Plan parte del reconocimiento de los problemas que afectan a la economía y -- para su recuperación esa política se basará en los siguientes puntos:

- La estabilización continua de la economía;
- La ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva;
- La modernización económica.

(16) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. 55.

3.5.5.1 Estabilización Continua de la Economía

La estabilización económica entendida como el equilibrio que se alcanza como consecuencia del empleo de técnicas monetarias y fiscales para prevenir y evitar, en el caso de nuestro país, la inflación, se ha hecho efectiva a través de la concertación del "Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento económico" que suscribió el gobierno de la República con obreros, campesinos, industriales y comerciantes, que asumieron el compromiso de no elevar el precio de los bienes y servicios que venden o prestan cada determinado sector, para evitar la inflación.

En esta parte del Plan se contienen también todo lo relacionado con la política de finanzas públicas del gobierno, en el que resalta el fomento a la descentralización y la eliminación de subsidios.

3.5.5.2 Ampliación de la Disponibilidad de Recursos para la inversión productiva.

En esta parte del Plan se enuncian los factores que contribuyeron a la disminución de recursos disponibles para uso interno de la economía, entre los que destacan la evolución del sector externo, transferencia de recursos al exterior y un deterioro en los términos de intercambio del país; se señalan las medidas a adoptarse para revertir los efectos de estos factores.

3.5.5.3 Modernización Económica.

Para atender las necesidades internas es menester im

pulsar los recursos disponibles dentro del país.

En la actividad del campo para que se autodetermine en sus programas de producción, sin paternalismos por parte -- del Estado; en la pesca, para tener mayor captación de recursos de ese sector tan importante y vasto, para tener autosuficiencia alimentaria, construir nueva infraestructura que genere empleos; el uso racional de recursos escasos, renovable y -- no renovables; y en las demás áreas productivas como el turismo, la inversión extranjera, comercio exterior, ciencia y tecnología y Empresa Pública.

- La inversión extranjera en México.

México, al igual que los demás países en vías de desarrollo, requiere de recursos financieros del exterior que -- contribuyan al desarrollo nacional y creen empleos para los na cionales. En la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la inversión extranjera se establecen criterios para decidir sobre la conveniencia o inconveniencia de autorizar la par ticipación de la inversión extranjera en diversos campos de la actividad económica del país, como son:

- que la inversión extranjera sea complementaria de la nacional;

- que no desplace la inversión nacional;

- que tenga efectos positivos sobre la balanza de -- pagos y coadyuve al crecimiento de las exportaciones;

- que contribuya al crecimiento de las zonas o regio nes de menor desarrollo económico;

- que constituya un aporte tecnológico y al mismo -- tiempo, a desarrollar la tecnología del país.

Desincorporación de Empresas Públicas; el caso de -- las Paraestatales.

Cuando fue necesario promover e impulsar la industria lización del país, el Estado generó dependencias y organismos públicos para canalizar recursos y estímulos, construir infra estructura y servicios. De esta forma se desarrollo una política proteccionista y de subsidios. El Estado adquirió empresas en dificultades económicas para salvar y conservar la -- fuente de trabajo y creó nuevas empresas públicas en campos -- de la actividad hasta entonces reservados a la acción de los particulares. Pero las circunstancias cambiaron y esa política proteccionista constituyó un obstáculo para el desarrollo del país.

El Presidente ha señalado que, "un Estado más grande no es precisamente un Estado más capaz o más justo, por el contrario, se transformó en una decreciente capacidad de respuesta de los reclamos sociales y en un debilitamiento del -- propio Estado debido a que las empresas paraestatales acapara ban los recursos financieros y la atención política dedicando se a administrar sus empresas y descuidando los problemas más apremiantes ..." (17)

Dentro del sector paraestatal se han suscitado innova ciones políticas, jurídicas, administrativas y financieras, --

(17) SALINAS DE GORTARI, Carlos. Primer informe de gobierno. lo. de noviembre de 1989.

debido a que su importante trascendencia en el desarrollo económico del país ha tenido que adecuarse a las situaciones cambiantes en cada administración, para poder atender a los múltiples reuqrimientos de la sociedad. Las entidades paraestatales han cumplido con diversas funciones básicas, entre las que destacan: proveer de materias primas, bienes y servicios a la estructura industrial del país y a toda la población, sin embargo, como ya lo señalamos anteriormente, estas empresas acapararon recursos financieros que sólo las mantenían a flote, - por lo que el gobierno consideró indispensable la reestructuración del sector, limitandolo a las áreas estratégicas y prioritarias del país, enunciadas por la Constitución. La modernización de la empresa pública consiste en que dichas empresas - deberán reunir las características de estratégicas, prioritarias o ambas para no ser desincorporadas del sector.

La desincorporación de entidades paraestatales se -- llevará a cabo mediante su disolución, liquidación, extinción, fusión o transferencia a los estados y bajo los siguientes criterios:

- Se liquidarán o extinguirán las entidades que ya - cumplieron sus objetivos, que carecen de viabilidad económica - o cuyas actividades conviene realizar, por razones de mayor -- eficiencia, en otras entidades paraestatales o dependencias -- del Gobierno.

- Se fusionarán entidades para mejorar el uso de los recursos con la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y de gestión administrativa.

- Se transferirán a gobiernos de los estados empre--

sas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo.

Se venderán empresas que no son prioritarias ni estratégicas y que, por sus condiciones de viabilidad económica, son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

Es importante señalar que este proceso de desincorporación empezó a fines de 1982, cuando el sector estaba integrado por mil ciento cincuenta entidades. De este conjunto, setecientas veinticuatro entidades fueron sometidas a proceso de desincorporación y cuarenta y ocho más dejaron de serlo legalmente, debido a que la participación estatal en ellas era minoritaria, por lo que para el 30 de setiembre quedaban cuatrocientas cuarenta y cuatro, y al 20 de febrero de 1990 quedarán trecentas ochenta y nueve (16)

- Marco Jurídico del Sector Paraestatal.

La reestructuración de la Administración Pública Paraestatal se lleva a cabo en base a lo dispuesto en los artículos 25, 28 y 90 Constitucionales, así como en diversos ordenamientos entre los que destacan la Ley Federal de Entidades Paraestatales, La Ley de Planeación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los Decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación, el reglamento de la Ley de Entidades Paraestatales, entre otros.

Con el propósito de evitar la existencia de entidades ajenas a los fines del Estado, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales dispone que cuando alguna entidad deje de cumplir

(16) Periódico Excelsior, 20 de febrero de 1990, p. 4 y 39.

su objeto, o ya no resulte conveniente conservarla desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público,-- la Secretaría de Programación y Presupuesto, atendiendo la -- opinión de la Dependencia Coordinadora de Sector, propondrá al Ejecutivo Federal su disolución y liquidación, extinción o enajenación de la participación estatal. (19) Respecto a la fusión de entidades, la ley faculta al órgano de gobierno de las mismas para proponer al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, los convenios respectivos.

Tanto la fusión como la liquidación de empresas de participación estatal mayoritaria (20), se sujetarán a los lineamientos y disposiciones establecidos en sus estatutos y legislación correspondiente, dando intervención a los Coordinadores de Sector para que señalen la forma y términos en que éstos deban efectuarse, de conformidad con las normas que al respecto establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En la enajenación de los títulos representativos del capital social, la Ley de las Entidades Paraestatales dispone -- que la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberán emitir las normas -- para realizar la venta de las acciones a través de las Sociedades Nacionales de Crédito o del Mercado de Valores, facultando a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para vigilar el debido cumplimiento de esta disposición. (21)

(19) Artículos 16 y 32 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

(20) Son empresas de participación estatal mayoritaria las -- que señala el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

(21) Artículo 68, Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

A continuación señalaremos las principales dependencias de la Administración Pública que participan en el proceso de modernización de las entidades paraestatales.

- A la Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponde someter a la consideración del Ejecutivo, con base en el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento, la desincorporación de las entidades de la Administración Pública Federal y, en su caso, expedir las resoluciones que autoricen el inicio de los procesos respectivos. Esta atribución se ejecuta en base a lo dispuesto en los artículos 60 y 90. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto -- Público Federal; 16 y 32 de la Ley Federal de las Entidades -- Paraestatales, y 11 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Una vez expedidos los ordenamientos para la desincorporación de entidades (22) y con base en las propuestas de las respectivas Coordinadoras de Sector, debe emitir los lineamientos para la liquidación y fusión de las empresas de participación estatal en cuyos estatutos no se prevean dichos procedimientos, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en las que se refieran a la enajenación de la participación estatal. (Artículos 39 y 68, Ley de las Entidades Paraestatales).

La Secretaría de Programación y Presupuesto, como -- fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada (23), debe formalizar los convenios de extinción de los fideicomisos respectivos.

- (22) D.O. de la Federación, 4 de enero de 1990. Resolución por la que se autoriza proceder a la desincorporación de las entidades paraestatales.
- (23) Artículo 47 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

También corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto elaborar y formalizar con los Gobiernos de los Estados los Acuerdos de Coordinación para la transferencia de entidades. (24)

- Otra dependencia que participa en la modernización de entidades paraestatales es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que le corresponde coordinar, supervisar y ejecutar la venta de las empresas públicas y designar a las Sociedades Nacionales de Crédito que se encargarán del avalúo y enajenación de la participación estatal de dichas empresas.

- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación está facultada para vigilar el cumplimiento de los procedimientos establecidos para los procesos de desincorporación de empresas.

- A las Coordinadoras de Sector les corresponde -- identificar a las entidades paraestatales que podrían ser -- objeto de desincorporación, así como proponer a la Secretaría de Programación y Presupuesto, los procesos de las entidades agrupadas bajo su sector cuya desincorporación se haya estimado conveniente. (25)

Las resoluciones de desincorporación deben disponer lo necesario para que a la brevedad se concluyan los procesos a que fueron sometidas las entidades de su sector y vigilar que los mismos se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables.

(24) Art. 22, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 14, Ley de Planeación.

(25) Art. 32 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La transferencia a los Gobiernos de los Estados tiene como propósito contribuir al fortalecimiento de la descentralización, del federalismo y la autonomía del municipio, -- así como la promoción del desarrollo regional.

En el mes de marzo de 1990, el Secretario de Hacienda anunció la venta de "paquetes de paraestatales a través de la Bolsa Mexicana de Valores, para sanear las finanzas del Gobierno, entre las que se encuentran empresas con buena situación financiera y otras cuya situación dejan mucho que desear lo que no quiere decir que puedan ser rehabilitadas con gran éxito, sin embargo, aquellas que no logren salir adelante deberán ser cerradas ya que le están costando dinero al país".

(26)

"La desincorporación de empresas públicas no estratégicas responde a un principio de responsabilidad social y nacionalista del Estado. Desincorporar empresas no es renunciar a regular y conducir el desarrollo nacional, porque no es condición única de la rectoría del Estado la propiedad de las empresas, sino fundamentalmente el ejercicio de la autoridad en beneficio del pueblo". (27)

(26) Periódico El Universal, 13 de marzo de 1990, p. 1 y 12.

(27) SALINAS DE GORTARI, Carlos. Primer Informe de Gobierno 1o. de noviembre de 1989.

3.5.6 Acurdo Nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida.

El capítulo social del Plan está encaminado a incrementar el bienestar del pueblo a crearse con las condiciones económicas favorables, es por ello que el capítulo económico y el social están interrelacionados. La estabilidad económica debe reflejarse en el bienestar colectivo; la estabilidad económica es la fuente que genera los medios para elevar las condiciones de vida de los mexicanos.

- La creación de empleos productivos y bien remunerados, será producto de la estabilidad económica que permita ampliar la oferta de empleos y como consecuencia, se proteja y aumente el poder adquisitivo de los salarios y del bienestar de los trabajadores.

- La atención a las demandas prioritarias de bienestar social (seguridad pública, vivienda, educación, salud, -- servicios públicos, abasto, alimentación, participación ciudadana, y los que reporten bienestar social).

- La protección del medio ambiente, ya que no se -- puede aspirar al bienestar social si no se frenan las causas que atentan contra la salud, la calidad de vida en las ciudades y zonas agrícolas, en bosques, mares, ríos, lagos, etc.

- Erradicar la pobreza extrema, para lo cual se ha elaborado un "Programa Nacional de Solidaridad" que beneficie

a las comunidades indígenas, campesinas y a la población de colonias populares en zonas urbanas. Este programa contiene acciones específicas para diversificar las actividades económicas de la gente a quien va dirigido, en áreas productivas dentro de su medio, y la atención a actividades específicas como la alimentación, regularización de la tenencia de la tierra, vivienda, mejoramiento de planteles educativos, salud, infraestructura agropecuaria, etc. mediante proyectos de inversión recuperables tanto en el campo como en la ciudad.

3.6 Proceso Operativo de la Planeación en México.

La última parte del Plan Nacional de Desarrollo se refiere al Sistema Nacional de Planeación Democrática, que tiene como propósito fundamental encauzar la actividad de todos los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales. La planeación en nuestro país opera a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática, por medio de la cual pueden participar todos los sectores de la sociedad para contribuir en la determinación de objetivos y prioridades para alcanzar el desarrollo nacional. La exposición de motivos de la Ley de Planeación hace mención a que "el punto de partida de un sistema de planeación es, ante todo, el ordenamiento del ejercicio de las atribuciones que la Constitución y las leyes otorgan al Estado, rector del desarrollo, para regular y promover la vida económica, social, política y cultural del país, e intervenir en ella para asegurar el cumplimiento de los grandes propósitos nacionales, pero evitando en todo momento inhibir o sustituir las iniciativas individuales y comunitarias de la población para mejorar-

sus condiciones de vida."

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, que tiene su fundamento en el artículo 26 constitucional, vincula a las dependencias y entidades de la administración pública - federal, estatal y municipal y a los sectores social y privado para tomar decisiones, fijar responsabilidades y concretar los procedimientos para la elaboración del Plan Nacional de - Desarrollo.

La estructura básica del Sistema Nacional de Planeación democrática está integrada por las dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatal y municipal, y las instituciones y los organismos de los sectores social y privado que participan en actividades de planeación, coordinadas a -- través de:

- los responsables de la unidad administrativa encargada de la planeación de las dependencias de la administración pública federal;

- los gabinetes especializados como órganos asesores del sistema;

- las comisiones intersecretariales que se establezcan para coordinar actividades de planeación.

- los responsables de las actividades de planeación estatal (a través de los comités de planeación para los estados) o municipal a través de convenios de coordinación., y

- los organismos establecidos para la consulta y -- participación social.

La estructura del Sistema se divide en los tres niveles siguientes:

I. Nivel Global. En este nivel se encuentran las acciones relativas a los aspectos generales de la economía y la sociedad, se incluyen los planes regionales y los programas en que intervienen dos o más entidades federativas. En este nivel se integra el Plan Nacional de Desarrollo.

La Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señalan como responsable de la planeación global, a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que actúa como dependencia de integración y coordinación de las actividades de planeación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público desempeña actividades de carácter global en los aspectos financieros, -- fiscales y crediticios para que sean compatibles con la planeación nacional.

II. Nivel Sectorial. En este nivel se consideran aspectos específicos de la economía y de la sociedad. El responsable es el titular de cada dependencia en la que se encuentra una unidad de planeación y sus principales funciones son: integrar programas, presupuestos y otros instrumentos de política de corto y mediano plazos, considerando las propuestas de los grupos sociales interesados y de los gobiernos de los Estados. De esta forma, las dependencias de la administración pública federal elaboran los programas sectoriales específicos, de mediano plazo y sus programas anuales.

Los programas operativos anuales son considerados co-

mo un puente necesario entre las estrategias y prioridades generales de los programas de mediano plazo y las acciones concretas a realizar en un año determinado.

Dentro de la administración pública federal, los programas operativos son la guía para hacer las asignaciones presupuestales, para ello, los programas operativos anuales deberán presentar los proyectos en un orden jerárquico de prioridades, para que los recursos se asignen adecuadamente a la satisfacción de necesidades inmediatas de la población.

Dentro de los programas nacionales de mediano plazo del Sistema Nacional de Planeación Democrática para el período 1989-1994 se formularon los siguientes:

- Salud
- Modernización Educativa, Cultural y del Deporte
- Procuración e impartición de justicia del Gobierno federal
- Desarrollo Urbano
- Vivienda
- Protección del medio ambiente
- Modernización del abasto
- Capacitación y productividad
- Modernización del campo
- Aprovechamiento del agua
- Modernización de la pesca
- Ciencia y modernización tecnológica
- Modernización Industrial y del Comercio Exterior
- Modernización de la infraestructura del transporte
- Modernización del transporte

- Modernización de las telecomunicaciones
- Modernización energética
- Modernización de la minería
- Modernización del turismo
- Modernización de la empresa pública
- Financiamiento del desarrollo

III. Nivel Institucional. Integran este nivel las entidades paraestatales de la administración pública

3.6.1 Etapas del Proceso de Planificación.

El proceso de planificación se define como "el conjunto de actividades que en el corto y mediano plazo permitan instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo y los diversos productos derivados del Sistema Nacional de Planeación democrática" (28)

Las etapas del proceso de planificación son las siguientes:

1.- FORMULACION

La formulación, es el conjunto de actividades encaminadas a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo. Las actividades consisten en la preparación de diagnósticos económicos y sociales, el establecimiento de objetivos y prioridades en función de los medios, definición de estrategias y políticas de carácter global, sectorial o regional para la obtención de las metas señaladas, la determinación de cuales serán las áreas del plan o programa --

(28) MONTEMAYOR, Rogelio. "El sistema nacional de Administración pública". Revista de Administración Pública No.55/56 p.23

que requerirán de coordinación con las entidades federativas y con los representantes de los sectores social y privado. Esta etapa concluye con la aprobación y difusión del plan.

2. INSTRUMENTACION.

En esta etapa los objetivos que han sido establecidos en el Plan y los programas de mediano plazo se ejecutan a través de acciones concretas: elaboración de los programas operativos anuales de los sectores global (Secretaría de Programación y Presupuesto), sectorial (coordinadoras de sector), institucionales (entidades coordinadoras), regionales y especiales. A su vez, estos programas operativos anuales serán concretados a través de cuatro vertientes: obligatoria, de coordinación, de concertación y de inducción.

La vertiente obligatoria. A esta vertiente quedan sujetas las dependencias y entidades de la administración pública federal y se manifiesta mediante la programación de sus actividades para alcanzar los objetivos señalados en el Plan y los programas del sistema nacional de planeación democrática. Esto significa que el plan es obligatorio para toda la administración pública.

La vertiente de coordinación establece los acuerdos entre la federación, los estados y los municipios y su principal objetivo es hacer compatible las actividades derivadas de la vinculación entre los planes y programas.

La vertiente de concertación, contempla los acuerdos-contratos y convenios celebrados entre el sector público y el-

sector privado para que sus acciones estén orientadas conforme a los objetivos fijados en el Plan Nacional. En este sentido, la Ley de Planeación establece que el Ejecutivo Federal podrá celebrar contratos o convenios con los representantes - de los grupos social y privado que estén interesados en la - realización de acciones previstas en el Plan Nacional y los - programas. Estos contratos o convenios serán de derecho público y serán obligatorios en su cumplimiento para las partes -- que lo celebren y en los mismos podrán establecerse consecuencias y sanciones por el incumplimiento del mismo a fin de proteger el interés general, así como garantizar su ejecución.(29)

La vertiente de inducción. En esta vertiente se inducen las acciones de los sectores social y privado para que -- sean compatibles con los objetivos del Plan Nacional, a través de las políticas de desarrollo de que dispone el gobierno, en las que se incluyen estímulos fiscales, subsidios, permisos, - autorizaciones, etc.

3. CONTROL.

Es el conjunto de actividades encaminadas a verificar el cumplimiento de los planes y programas. Su objetivo principal es localizar posibles desviaciones e insuficiencias, de acuerdo a los resultados parciales que se hayan obtenido; verificar si el proceso está funcionando de acuerdo a las técnicas establecidas para la ejecución del Plan.

(29) Artículos 37, 38 y 39, Ley de Planeación.

4. EVALUACION.

Esta etapa consiste en la valoración de los resultados del Plan Nacional, programas y proyectos en un tiempo determinado. Se contempla también el funcionamiento de todo el sistema de planeación, para mejorar los procedimientos y responsabilidades cuando sea necesario, para evitar posibles de viaciones a lo establecido en el Plan Nacional.

- Infraestructura de apoyo.

E el proceso de planeación existe una infraestructu ra de servicios creada especialmente para asegurar la conti-- nuidad del proceso de planeación y su ejecución. Las funcio-- nes principales que se realizan son; proporcionar información para el análisis de la situación económica y social del país, actualizar los métodos y técnicas aplicadas para la ejecución de planes y programas, promover la capacitación de recursos - humanos para auxiliar a las necesidades en los diferentes ni-- veles del sistema.

Esta infraestructura está integrada por tres áreas: capacitación de recursos humanos, investigación aplicada e in formación.

a) Capacitación de recursos humanos. Es el conjunto de actividades orientadas a la formación y actualización de - personal para el desarrollo de tareas de planeación.

b) Investigación aplicada, es el conjunto de activi-- dades tendientes a la búsqueda de nuevas técnicas y métodos - para mejorar el funcionamiento del sistema.

c) Información, está integrada por un conjunto de da-

tos ordenados que se emplean en la toma de decisiones en la planeación; se clasifican en: estadísticas, cartografías, cuentas nacionales, inventarios, bancos de información, etc.

3.5.6 Programas Administrativos relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION DEL ABASTO, Decreto que aprueba el Programa Sectorial de mediano plazo, publicado en el D.O. del 23 de enero de 1990.

PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION INDUSTRIAL Y DEL-COMERCIO EXTERIOR, publicado en el D.O. del 23 de enero de -- 1990.

PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION INDUSTRIAL Y DEL COMERCIO EXTERIOR 1990-1994, publicado en el D.O. del 24 de - enero de 1990.

PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION DEL ABASTO 1990-1994, publicado en el D.O. del 24 de enero de 1990.

PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION EDUCATIVA 1990-1994, publicado en el Diario Oficial del 29 de enero de 1990.

PROGRAMA NACIONAL DE CIENCIA Y MODERNIZACION TECNOLOGICA, publicado en el D O. del 8 de marzo de 1990.

PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION DE LA EMPRESA PUBLICA 1990-1994, publicado en el D.O. del 16 de abril de 1990.

PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION ENERGETICA 1990-1994, publicado en el D.O. del 7 de mayo de 1990.

CONCLUSIONS .

1. En las acciones posteriores al movimiento revolucionario se observa la preocupación por parte del Estado por obtener un desarrollo económico orientado a una justicia social, para que el pueblo mexicano participe de los logros obtenidos en la revolución. El problema agrario tuvo destacada importancia y su solución se abocó principalmente a la distribución de tierras, pero el número y variedad de leyes promulgadas en favor de la Reforma Agraria indicaban que aún no se había enfocado claramente el problema. Sin embargo, existía la tendencia a la planeación debido a la creación de sistemas de crédito agrícolas y obras de riego.
2. En la década de los años veinte, resalta el hecho de que durante las campañas políticas de los candidatos a la presidencia de la República, se esbozan proyectos nacionales de desarrollo y da inicio la aplicación de reformas sociales, de obras de infraestructura y la creación de algunas instituciones que pondrían en práctica los programas de la revolución.
3. A partir de los años treinta da inicio una nueva etapa en la administración pública en materia de planeación. Se empiezan a elaborar planes de gobierno que son base de las campañas políticas y puestos en práctica durante el mandato presidencial. Posteriormente inicia el desarrollo económico del país con un amplio programa de industrialización y desarrollo de la empresa pública.

5. La planeación en nuestro país tiene su base en el derecho constitucional económico que antepone el bien de la comunidad al beneficio individual y se encamina al desarrollo nacional con un enfoque social.
6. La intervención del Estado en la vida nacional a través de la planeación ha sido la respuesta para dar solución a los problemas del país en los momentos de inestabilidad económica, aplicando acciones políticas y sociales, en las que la participación de toda la población, los ajustes económicos y la solidaridad han tenido un papel relevante.
7. La situación económica del país que anteriormente hizo necesaria la intervención del Estado en la economía a través de sus inversiones para salvar a empresas que se encontraban en una situación de presión que las llevaría a la quiebra y al desempleo de trabajadores, ahora se ha revertido. El Estado limita su campo de acción en la economía nacional retomando principios del neoliberalismo.
8. La intervención del Estado establecido en la Constitución como Rectoría Económica se ha caracterizado en la presente administración tendiente a beneficiar a la empresa privada a través de una política encaminada a generar inversiones y fomentar el ahorro interno.
9. La rectoría estatal se ha referido únicamente a controlar

y vigilar el desarrollo, no pretende sustituir al sector privado y social de la economía.

10. Las disposiciones del llamado capítulo económico de la Constitución, que en principio fueron considerados como un desplazamiento de los particulares en la actividad económica y como un permanente riesgo para sus inversiones, en virtud de que no se aportaba una definición clara y precisa de qué eran las áreas prioritarias ni las estratégicas y sólo se enumeran éstas últimas, quedando al arbitrio estatal la posibilidad de incorporar otras actividades para dirigirlas, ahora dichas disposiciones han resultado en beneficio de los inversionistas debido a la limitación de la actividad estatal en la economía a esas áreas estratégicas y prioritarias y con la consecuente venta de empresas paraestatales y la tendencia a la privatización y la apertura económica.
11. En las empresas paraestatales que no reúnen el carácter de estratégicas y prioritarias no se justifica la presencia estatal y se someten a proceso de desincorporación reduciendo el campo de la economía mixta.
12. Sin afectar a la propiedad privada, el desarrollo nacional se fundamenta en la inversión privada y la inversión estatal, ya que ambos son los componentes de la economía de una nación que está dirigida por el Estado a través del instrumento de la planeación.

13. Las medidas económicas que se han adoptado en la presente administración son medidas políticas encaminadas a llevar a cabo la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo, de esta forma, se cuidan los distintos factores de la economía para que los resultados se reflejen en el mejoramiento del nivel de vida de la población.
14. Las actividades reservadas de manera exclusiva al Estado con carácter de estratégicas y cuya administración, aprovechamiento y conservación son de interés para la soberanía y seguridad nacionales, así como aquellas actividades económicas que por su importancia se reservan de manera exclusiva a mexicanos, deben sujetarse a ese mismo régimen legal, sin admitir la participación de inversión extranjera que desplace a la nacional, ya que de lo contrario no podrían obtenerse los objetivos y prioridades para el desarrollo nacional.
15. La política de desarrollo no se refiere a una sola actividad ni a un ámbito específico del gobierno, sino que persigue integrar todos los aspectos de la vida nacional -- porque todos se interrelacionan, se complementan y condicionan recíprocamente.
16. La venta de empresas paraestatales y en general la privatización de empresas públicas, sólo podrá evaluarse a la luz de sus resultados a futuro y en el hecho de que pueda darse la coordinación de sus actividades y ofrecer como resultado la confianza del pueblo mexicano en sus instituciones y en las políticas que adopten sus gobernantes

si éstas repercuten en su beneficio.

17. La estrategia del Plan Nacional de Desarrollo se basa en la productividad y en la participación de toda la sociedad en la solución y superación de sus problemas. Esta dimensión social fomenta la participación de toda la población en actividades económicas productivas para obtener su autosuficiencia en la satisfacción de sus aspiraciones, por lo que el Estado se aleja del paternalismo - que hasta ahora venía desempeñando.

15. Las medidas adoptadas en la presente administración, contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y aún aquellas que en él no fueron contempladas, deben evaluarse a futuro dependiendo de los resultados positivos que su ejecución pueda producir y que justifiquen su implantación en beneficio de la población. Los fenómenos sociales y económicos que originen serán quienes juzguen si esas medidas fueron las adecuadas.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". 5a. ed., Editorial Porrúa S.A., México 1979.
- ATRIA B., Raúl. "Notas Críticas acerca de las estrategias de Desarrollo." Revista de Estudios Sociales, No.4, 1974
- BETTELHEIM, Charles. "Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación". Ed. Tecnos, Madrid 1971.
- DE LA CUEVA, Mario. "Teoría del Estado.", Francisco Berlín Valenzuela editor, México 1961.
- EL COLEGIO DE MEXICO. "Historia General de México." Tomo 2, 3a. ed., México 1981.
- FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". 24 ed., Ed. Porrúa S.A., México 1985.
- GARCIA TELLEZ, Ignacio. "Planificación Democrática." Revista Foro de México, No. 83, febrero 1960.
- GANZALEZ URIBE, Héctor. "Teoría Política." Ed. Porrúa S.A., 5a. ed., México 1984.
- GORDILLO, Agustín. "Planificación, participación y libertad en el proceso de cambio." Ediciones Macchi s/f.
- HANSEN, Roger. "La Política del Desarrollo Mexicano." Ed. Siglo XXI, 15a. ed., México 1985.
- HAYECK, F.A. "La libertad, la economía planificada y el derecho." Revista El Foro, 4a. época, No. 20-21, México 1958.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. "La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta". Ed. Porrúa S.A., México 1985.

- JAGUARIBE, Helio. "Desarrollo Económico y Político". Ed. Fondo de Cultura Económico, 2a. ed. México 1981.
- JARPA FERNANDEZ, Mario. "Intervencionismo y Planificación"
Revista de Derecho, No. 108, Chile 1959.
- KAPLAN, Marcos. "Planificación, Estado y Derecho". Revista de la Escuela de Derecho, Universidad Anahuac. Año I, No. I México 1982.
- KATZAROU, Konstantin. "La Planification comme problème juridique"
Revue Internationale de droit comparé, dixième année,
No.2, France 1958.
- LUGO VERDUZCO, Adolfo. "Planeación y reforma administrativa"
Ed. INAP, serie praxis, No.30, México 1980.
- MADRID HURTADO, Miguel de la. "Planeación Democrática" Ed. INAP,
México 1983.
- _____ "Elementos de Derecho Constitucional". Instituto de capacitación política, 1a. ed., México 1982.
- MANHEIM, Karl. "Libertad y Planificación Social", Ed. FCE,
México 1942.
- MIRANDA BASURTO, Angel. "La evolución de México". Ed. Herrero,
S.A., 28a. ed., México 1981.
- ORTEGA BLAKE, Arturo. "Diccionario de Planificación Económica".
Ed. Trillas, México 1989.
- RUIZ DUEÑAS, Jorge. "Empresa Pública". Ed. FCE, 1a. ed., México 1988.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco. "Estudios Jurídicos sobre la nueva Administración Pública Mexicana". Ed. Limusa, México 1981.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. "Los efectos jurídicos de los planes gubernamentales, un tema administrativo", Ed. ANDAAP, No. 4, México 1980.

SALINAS DE GORTARI, Carlos. "Por la política moderna: cien temas" Ed. PRI, México 1987.

_____. "México, por un futuro mejor". Discursos de pre-campaña del 4 de octubre al 6 de noviembre de 1957. Ed. PRI, México 1987.

_____. "El reto de la Soberanía", Ed. SRE, serie textos de política exterior, México 1989.

SANCHEZ AGESTA, Luis. "La Antitesis del Desarrollo, Constitución, Desarrollo y Planificación", editado por el Instituto de estudios políticos, Madrid 1976.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. "Antecedentes de la Planificación en México". Revista Programa, No.3 julio-octubre, México 1980.

_____. "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México" Ed. Porrúa S.A., México 1981.

_____. "Antología de la Planeación en México 1917-1985" Tomos 3 y 9, Ed. PCE, la. ed. México 1985.

SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Económico". Ed. Porrúa S.A., la. ed., México 1981.

_____. "Derecho Administrativo" Tomos I y II, Ed. Porrúa S.A., 14a. ed., México 1988.

SILVA HERZOG, Jesús. "Breve historia de la Revolución Mexicana" T.II, ED. PCE, México 1965.

- SOLANA, Fernando. "Definiciones de la Política Exterior de México" Ed. SKE, serie textos de política exterior/3, México 1989.
- SPENCER GOODSPEED, Stephen, GORDON SCHAEFFER, Wendell Karl y otros. "Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal" Ed. por Presidencia de la República, México 1976.
- TELLO, Carlos. "Repaso de una experiencia: el caso de México" Revista Pensamiento Iberoamericano, No.2, julio-diciembre Madrid 1982.
- TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional" ED. Porrúa S.A., 14a. ed., México 1976.
- TORRES GAITAN, Ricardo. "Bases para la Planeación económica y social de México" Ed. Siglo XXI, 10a. ed., México 1980.
- _____. "La Administración Pública como instrumento para el Desarrollo económico", memoria del seminario sobre planeación económica y social, derecho administrativo y administración pública, UNAM 1978.
- VALDES VILLAREAL, Manuel. "Aspectos Jurídicos de la Planeación del financiamiento público del desarrollo". Revista de la escuela de Derecho, Universidad Anahuac, Año I, No.I verano 1982.
- ZAMORA, Francisco. "La sociedad económica moderna. Capitalismo, Planeación y Desarrollo" Ed. FCE, 3a. ed. México 1977.
- REVISTAS.
- REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA. "Sistema Nacional de Planeación Democrática" Ed. INAP, No. 55/56 julio- diciembre México 1983.

PERIODICOS

EXCELSIOR del 8 noviembre 1989, 20 de febrero 1990, 8 marzo 1990.

EL UNIVERSAL del 2 de noviembre de 1989, 21 febrero 1990, 12
marzo 1990, 13 marzo 1990.

LA JORNADA del 14 marzo 1990, 15 marzo 1990

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

D.O. 2 de noviembre de 1989.

D.O. 26 de enero de 1990.

D.O. 7 de noviembre 1989.

LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917.

LEY de Planeación 1983.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 1976

Ley de Entidades Paraestatales 1986

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal 1976.

Reglamento de la Ley de Entidades Paraestatales D.O. 26 de
enero de 1990.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.