

389
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**ESTUDIO SOBRE LOS ASPECTOS JURIDICOS ADMINISTRATIVOS
DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION
DEMOCRATICA EN MEXICO.**

FALLA DE ORIGEN

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:

JUAN CARLOS HINOJOSA LUELMO



RECIBIDA EN LA FACULTAD DE DERECHO
EL 25 DE ABRIL DE 1990
SECRETARIA DE ACADIA



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

C A P I T U L O I

	ASPECTOS GENERALES.....	1
1.1	LA PLANEACION Y SU CONCEPTUALIZACION.....	2
1.2	DIFERENTES TIPOS DE PLANEACION.....	19
	A) PLANEACION IMPOSITIVA O CENTRALMENTE PLANIFI CADA.....	22
	B) PLANEACION INDICATIVA O DEMOCRATICA.....	36
	C) OTROS TIPOS DE PLANEACION.....	48
1.3	PROCESOS BASICOS DE LA PLANEACION.....	48
1.3.1	PLANEACION.....	48
1.3.2	PROGRAMACION.....	51
1.3.3	PRESUPUESTACION.....	56
1.3.4	EVALUACION.....	58
1.3.5	INFORMACION.....	61

C A P I T U L O I I

	ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PLANEACION EN -- MEXICO.....	63
II.1	ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO.....	64
II.1.2	ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES.....	66
II.1.3	ANTECEDENTES JURIDICO-ADMINISTRATIVOS INSTITU-- CIONALES DE LA PLANEACION EN MEXICO.....	82
	A) PRIMEROS ANTECEDENTES.....	82
	B) LEY DE PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA...	85
	C) CONSEJO NACIONAL ECONOMICO.....	88
	D) PRIMERO PLAN SEXENAL.....	96
	E) SEGUNDO PLAN SEXENAL.....	99
	F) COMISION FEDERAL DE PLANEACION ECONOMICA....	102
	G) PLAN DE INVERSIONES Y COMITE DE INVERSIONES.	114
	H) PLAN DE ACCION INMEDIATA.....	132
	I) INICIATIVA DE LEY DE PLANEACION.....	135
	J) PERIODO 1970-1976.....	140
	K) PERIODO 1976-1982.....	147

C A P I T U L O III

	EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA EN MEXICO .	151
III.1	LEY SOBRE PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA	152
III.2	LOS PRIMEROS INTENTOS DE PLANEACION	155
	A) PRIMER PLAN SEXENAL	160
	B) SEGUNDO PLAN SEXENAL	169
	C) OTROS INTENTOS	175
III.2.1	PROYECTO DE LA LEY FEDERAL DE PLANEACION	189
III.3	EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DE DESARROLLO 1980- - - 1982	102
III.3.1	PLAN GLOBAL DE DESARROLLO	212
III.4	LEY DE PLANEACION Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983- 1988	215
III.4.	LEY DE PLANEACION	226
III.4.2	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	251
III.5	EL MARCO CONSTITUCIONAL LEGAL REGLAMENTARIO	255
III.5.1	BASE LEGAL Y REGLAMENTARIA	262
III.6	ORGANIZACION INSTITUCIONAL DE LA PLANEACION	275
III.6.1	PROCESO NACIONAL DE PLANEACION	279
III.6.1.1	FORMULACION	286
III.6.1.2	INSTRUMENTACION	286
III.6.1.2.1	OBLIGADA	287
III.6.2.2.2	COORDINADA	287
III.6.1.2.3	CONCERTADA	288
III.6.1.2.4	INDUCIDA	288
III.6.1.3	CONTROL	289
III.6.1.4	EVALUACION	292
III.7	ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	297
	A) NIVEL GLOBAL	297
	B) NIVEL SECTORIAL	298
	C) NIVEL INSTITUCIONAL	301
	D) NIVEL ESTATAL Y MUNICIPAL	304
	E) NIVEL ESTATAL	306
	F) NIVEL MUNICIPAL	308
	G) PLANEACION REGIONAL	309

III.8	VERTIENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA	312
III.8.1	OBLIGADA	313
III.8.2	COORDINADA	318
III.8.3	CONCERTADA	319
III.8.4	INDUCIDA	321
	CONCLUSIONES	
	BIBLIOGRAFIA	
	APENDICE	

PRESENTACION

El presente estudio tiene por objeto destacar los aspectos jurídico-administrativos más relevantes del sistema de planeación en México.

Debe indicarse que México a partir de 1983, ha introducido a la planeación como un medio o recurso administrativo para que opere la administración pública, a través de la cual se busca la participación activa -en el proceso de planeación,- de los sectores público, social y privado, fungiendo el Estado como rector de la economía.

En México se define con precisión ese papel que juega el Estado dentro de su Norma Suprema, coincidiendo con la definición de Estado al que hace mención El Constitucionalista Viscaretti de Ruffia.

Es de señalar que en el primer capítulo, de los tres que comprende este trabajo, se pretende adentrarse al estudio y conceptualización de la planeación, definiendo los elementos que componen este proceso, así como su regulación jurídica. Cabe indicar, que este apartado parte de dos grandes conceptualizaciones, la planeación impositiva o centralizada y la inductiva o democrática, hasta concluir que México se

acoge al concepto de planeación indicativa o democrática.

En el segundo capítulo se procede al análisis del contexto histórico y evolutivo del sistema de planeación en México, a efecto de estudiar los elementos que posibilitaron la institucionalización de este sistema y las causas que contribuyeron a elevar a la planeación a rango constitucional, destacando con ello, los procesos políticos-sociales-jurídicos que se fueron presentando en el proceso evolutivo de la materia.

El último capítulo es un enfoque jurídico-administratitivo. Se analiza el sistema Nacional de Planeación en México, tratando de resaltar, en primer término, sus bases constitucionales, los ordenamientos legales y reglamentarios de la planeación, así como los demás instrumentos de carácter jurídico-administrativo que le dan fundamento. Verbigracia, la Ley de Planeación.

Cabe destacar, que en este capítulo, llevo a cabo un análisis del contenido jurídico de la planeación, al considerar que el marco normativo en que se desenvuelve esta última, es para mi la columna vertebral de todo sistema de planeación.

Asimismo, en este último capítulo, al estudiar los

aspectos jurídicos-administrativos, se puede resaltar el papel que juega el Poder Legislativo dentro del sistema de Planeación el cual se reduce en México a emitir comentarios y observaciones en torno a los planes, a diferencia de otros países, que se someten el plan a su aprobación, esto conlleva, a que el primero, se aprueba a través de un decreto del Ejecutivo y el segundo, se aprueba a través de una Ley, dando con ello, una naturaleza jurídica distinta al plan y con efectos legales diversos.

El análisis anterior me permite destacar cuáles son los aspectos de la planeación que se aplican con mayor eficacia en México y, de igual modo, cuáles son aquellos que pueden ser objeto de reformas, dentro del Sistema de Planeación de nuestro país.

C A P I T U L O I
ASPECTOS GENERALES

SUMARIO

I.1.-LA PLANEACION Y SU CONCEPTUALIZACION.-
I.2 DIFERENTES TIPOS DE PLANEACION: A) -
PLANEACION IMPOSITIVA O CENTRALMENTE PLANI-
FICADA B) PLANEACION DEMOCRATICA C) OTROS
TIPOS DE PLANEACION.- I.3 PROCESOS BASICOS
DE LA PLANEACION I.3.1 PLANEACION I.3.2 -
PROGRAMACION I.3.3 PRESUPUESTACION. I.3.4
EVALUACION. I.3.5 INFORMACION.

ASPECTOS GENERALES

1.1. LA PLANEACION Y SU CONCEPTUALIZACION

Para hacer mención de la planeación debemos reconocer en primer término que la planeación es menos compleja de lo que se supone en virtud de que la planeación es un ejercicio de previsión, es un ejercicio de enfrentamiento al futuro, actitud bastante común en todo ser humano. A este respecto podemos decir que el comportamiento de los seres humanos se ha caracterizado por la enorme capacidad que tienen para prevenir el futuro.

Por tal razón podemos decir que planear es participar en la construcción del futuro, y para ello se requiere partir de objetivos y metas específicas así como identificar los medios para conseguirlos y calcular los recursos necesarios para lograrlos.

Lo anterior, nos permite afirmar que la planeación es el uso de una técnica muy primitiva, porque cualquier ser humano pretende adelantarse al futuro, prevenirlo y orientar los acontecimientos. Actitud ya demostrada en el devenir histórico del hombre.

Sin embargo, siendo muy primitiva la planeación, es al mismo tiempo un tema sumamente debatido y complejo, - en torno a las modalidades, procesos y fases de la misma, - en razón que el manejo de la planeación se ha intensificado en los últimos años, al extremo que la mayoría de los países de oriente y occidente han asimilado esta técnica como una actividad propia para la administración de sus Gobiernos.

Empero, cabe destacar que los primeros antecedentes de la planeación los encontramos en las antiguas civilizaciones de oriente a través de los regímenes socialistas - subrayadamente en la URSS, con la intervención del estado - en la economía, que nacionaliza los medios de producción y los orienta mediante planes económicos, introduciendo con ello la planeación centralizada o impositiva. En los países capitalistas, los primeros esfuerzos de la planeación se consideran después de la crisis del capitalismo del 29 y 30, cuando se dan cuenta las grandes empresas que, el esquema de un mercado espontáneo al que aludían los liberales clásicos del siglo XVIII y del XIX, dejó de ser efectivo y surge entonces la necesidad de implantar nuevas técnicas económicas que apuntaban hacia la planeación democrática. No obstante es necesario reconocer que los esfuerzos plenamente

te conscientes y efectivos en este campo comenzaron después de la Segunda Guerra Mundial.

Es importante destacar, que en Estados Unidos y - los países de oriente los pioneros de la planeación fueron los grandes monopolios, quienes instrumentaron proyectos financieros de largo plazo. En México al igual, que otros países de Latinoamérica aprendieron a planear primero los empresarios y después los funcionarios. Esto obedeció al temor que sentían los funcionarios de los gobiernos democráticos de asimilar técnicas que presentaran matices de carácter socialista y sobre el particular el Lic. Jiménez Castro señala "que se infirió entonces que la planeación siempre debería corresponder a criterios y políticas ideológicas de tipo comunistas y desde entonces la palabra adquirió carácter de tabú para muchos y fué poscrita de la terminología utilizable en la administración, especialmente en la pública" -- (1) empero esta "resistencia fué subsanada posteriormente -- cuando, como resultado de la aceptación en punta del este, del programa de alianza para el progreso se pusieron de moda los

(1) Jiménez Castro Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Fondo de Cultura Económica. Mex. 1974. pág'

conceptos de reforma agraria, fiscal y planeación económica' (2).

Es por esto, que después de la Segunda Guerra Mundial, los países capitalistas admitieron que cualquiera que fuese su actitud hacia la validez que les restara el liberalismo económico, el desarrollo planeado tenía la ventaja de lograr mediante un esfuerzo nacional y deliberado resultados iguales o superiores a los que podría obtener mediante la acción espontánea de condiciones de desarrollo.

Cabe hacer mención que la selección de la técnica de la planeación como una actividad propia de los países de América Latina ha obedecido a una etapa dada de su historia que requirió, en consecuencia, un análisis preliminar - histórico-económico y estructural del país, a fin de poder ajustar sus principales rasgos y tendencias a las necesidades imperantes.

La aceptación de la planeación económica como un medio de acelerar el desarrollo, se hizo en forma restringi

(2) Flores de la Peña, Horacio. Bases para la Planeación - Económica y Social de México, Problemas de Planeación y Desarrollo. siglo veintiuno, Mex. pág. 35

da y en medio de una gran confusión con el propósito de alcanzar el desarrollo económico deseado siempre y cuando se cumpliera e instrumentara la planeación.

La palabra planificación gramaticalmente designa la acción y efecto de planificar, que a su vez significa someter a un plan a cualquier autoridad o cosa, mismo que consiste en un proyecto definido sobre una actividad dirigida a un fin.

Yehesvel Droy nos dá una diferencia representativa del concepto cuando expresa "Planear es el proceso de - preparar un conjunto de decisiones para acciones futuras" - (3) "implica entonces reducir el número de alternativas que se presenten a la acción a unas pocas compatibles con los medios disponibles"(4).

Con base en lo anterior, se puede concebir a la -

- (3) Roberto D Lee Jr. Rolando W. Johson. El Gobierno y la Economía. Fondo de Cultura Económica. México 1974. - pag. 160.
- (4) Martínez Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. Siglo Veintiuno Editores, S. A. México 1977 pág. 45.

planeación como un proceso por el cual se fijan anticipadamente las acciones a realizar para conseguir un objetivo deseado, básicamente, es un proceso de toma de decisiones para el logro de objetivos previamente determinados.

En este orden de ideas planear, implica fijar objetivos y metas; requiere determinar estrategias y prioridades, así como asignar recursos, responsabilidades y tiempo de ejecución, coordinar esfuerzos y evaluar resultados que hacer que en una magnitud social, exige movilizar voluntades y recursos en proporciones que hagan factibles cambios estructurales.

Por Planeación Económica en "el sentido amplio del término, entendemos la técnica de provocar la aparición de un cierto resultado mediante la intervención deliberada basada en un conocimiento racional de este proceso y orientada de acuerdo con un plan, en sentido más estrecho, por planeación económica entendemos una política, generalmente la del estado, que trata de alcanzar ciertos resultados mediante la aplicación de planes apropiados". (5).

(5) Jaquambe, Helio. Economía y Política del Desarrollo, - Estudio de un caso Brasil. Fondo de Cultura Económica. México, 1973. pág. 25.

En otros términos, la planeación es una expresión de voluntades que prevé la forma de incidir en los acontecimientos futuros, fijando acciones que permita obtener los resultados deseados y postulados de antemano.

En tal razón, la planeación sólo puede ser concebida como una voluntad política que pretende introducir al Estado, dentro de un esquema de corto, mediano y largo plazo, a fin de ordenar las fuerzas productivas y económicas en un desarrollo equilibrado que permita la satisfacción de las necesidades plenamente identificadas.

Asimismo, lo anterior nos proyecta a considerar que la planeación de un país tratándose de economías capitalistas o socialistas, requieren del establecimiento de objetivos adecuadamente jerarquizados, que para el caso de los primeros deben ser paralelos e independientes de los del sector privado, pero cuyas acciones se conjugan para lograr un status de bienestar social, y para el segundo, están enfocadas todas las acciones a orientar las fuerzas productivas a la satisfacción de necesidades, ya identificadas con antelación.

Por ello los conceptos sobre la planeación, va-

rían en razón de los puntos de vista, ya sea, que se trate de economistas plenamente identificados con el sistema económico de empresa privada (planificación indicativa o democrática) o en caso de economías centralistas (planificación centralizada o impositiva) en la que los medios de producción están concentrados y dirigidos por el Estado, - así para los primeros, el Estado debe planear obligatoriamente sus actividades y en forma indicativa las del sector privado, sin modificar sustancialmente las relaciones entre los dos, ni mucho menos el ámbito de libertad de decisión en que este último se desenvuelve, para los segundos, es condición sine qua non, que el estado lleve a cabo la socialización de los medios de producción, ya que esto, fa cilitará la regulación de la misma, y hará que el poder competitivo del Estado en la actividad económica sea mayor.

Esto nos conlleva a concluir que la planeación, - entonces, no es un instrumento exclusivo de los capitalistas o socialistas, es una técnica, es un método, es una forma de trabajo, es por lo tanto, una técnica que puede ser utilizada para cualquier sistema económico.

Lo anterior, nos permite definir que la planea--

ción es por sí misma una técnica de prevención, es por tanto un medio de racionalidad y previsibilidad de los acontecimientos económicos y sociales que requiere de metas y objetivos preestablecidos, identificando los medios para obtenerlas y calculando los recursos necesarios para alcanzarlos. En ámbitos temporales y espaciales, elementos que articulados se cristalizan en planes y programas de Desarrollo Económico.

De nuestra definición se desprende que la planeación es un medio y no un fin en sí mismo, es una técnica que contiene a nuestro parecer como principio básico para su instrumentación los elementos siguientes: prevención, investigación, multidisciplinaria, determinación de objetivos y metas, continuidad, elasticidad y legitimidad, elementos que se encuentran vertidos en cualquier definición sobre planeación y que pasaremos a analizar, destacando su importancia y su referencia con el proceso de planeación.

Como se señaló anteriormente, hay que reconocer que la prevención es un elemento característico de cualquier tipo de planeación, ya que es un ejercicio racional dirigido a tratar de orientar los acontecimientos futuros, para estar capacitado ha hacerles frente, por ello, es necesario tener presente que prever es introducir un ingrediente racional y de lógica a los acontecimientos a realizar, es por tanto, -

una manera de trazar una estrategia para el logro de un objetivo concreto y una meta específica, entendiendo por el primero lo cualitativo y por la segunda lo cuantitativo, para ello la planeación debe prevenir y precisar claramente esa determinación de objetivos y metas considerando, además todos los aspectos que se requieren en su instrumentación.

Cabe destacar que la investigación multidisciplinaria, es uno de los primeros principios que se deben satisfacer para tener una planificación adecuada, ya que nos permite conocer la situación de los hechos y determinar con que elementos contamos. Es decir, la planeación requiere de datos muy diversos, de carácter administrativo, legal, económico y social, y por tanto, la investigación como proceso de recopilación de esos datos es vital para ella.

Otro principio, es la determinación de objetivos y metas, el planteamiento de estos elementos es indispensable en el proceso de planeación, en virtud de que antecede a la fase de programación, puesto que sin esta etapa, sus realizaciones pueden ser confusas y complejas.

Por lo que corresponde al elemento de continuidad de los planes, es importante señalar que mediante este se busca asegurar que los objetivos para que fué creado un plan no se olviden al cambio de una administración, sin que ello signifique que me olvido que cualquier tipo de plan debe ajustarse necesariamente a la constante labor de refinar y ajustar los objetivos que deben cumplirse a través de la acción administrativa, esto es más palpable si lo enfocamos a los planes de largo y mediano plazo, que algunas veces -- por situaciones adversas o de carácter eminentemente político, son olvidados o sustituidos por otros instrumentos que los van privando o dejan sin efecto dentro del proceso de planeación.

Asimismo, casi todos debemos considerar que los planes contienen un elemento de gran importancia, conocido como elasticidad, esta característica se basa en el hecho de que por perfecto que sea un plan teórico en su aplicación práctica, debe modificarse temporalmente dadas las circunstancias imperantes, pero una vez superadas, el plan puede continuar como inicialmente fué diseñado.

Cabe destacar, que la continuidad y la elasticidad son elementos en extremo complementarios y determinantes en todo proceso, ya que se requiere que un plan sea --

elástico pero que conserven circunstancialmente los medios para lograr la obtención de esos objetivos.

Debemos enfatizar nuestra intención por dejar al último la característica de legitimidad por la importancia que la misma reviste y por ser un condicionante que debe llenar todo sistema de planeación, y al respecto podemos decir que se le considera como el elemento legal expresado a través de la fijación de objetivos válidos y socialmente aceptados, y apoyados por la autoridad y la comunidad de un país, lo cual se manifiesta mediante instrumentos jurídicos o administrativos, verbigracia, el Plan Nacional de Desarrollo y el Decreto aprobatorio del Plan, a mayor abundamiento sobre el particular, algunos autores se han avocados a considerar que "los planes aprobados por Decreto Presidencial a nuestro juicio, son Actos Administrativos de naturaleza material y de contenido teórico que tienen relevancia para el Derecho, en la medida de que no podrían aplicarse los decretos aprobatorios si no existieran los planes, puesto que éstos son el objetivo mismo de los mencionados Actos Reglamentarios del Ejecutivo", (6) y

(6) Ruiz Massieu, José Francisco. Efectos Jurídicos de los Planes Gubernamentales, un Tema Administrativo - (ANDAAP). Méx. 1981. pág. 23.

Lo anterior, nos proyecta a considerar que este elemento le imprime un sentido de legalidad al contenido de los planes manifestados por la aprobación de los distintos sectores (sociales) del contenido del plan por medio de un acto jurídico.

Con base en lo anterior, se puede hacer un paréntesis para cuestionarnos si la planeación puede ser un fenómeno jurídico. Sobre el particular debemos afirmar que si es un fenómeno jurídico, en razón de que la planeación puede referir con los derechos individuales y con el derecho de propiedad, también es relevante porque los métodos de que hace uso la planeación, son del régimen administrativo y por tanto se encuentran en el ámbito del Derecho Administrativo, igualmente, se proyecta en actividades de carácter económico regulados para el nuevo Derecho Económico. Y reflexionando un poco más debemos aceptar que hoy en día, tratándose de Sistemas de Planeación Centralizada o Democrática, la planeación se ha plasmado en la mayoría de las Constituciones de estos sistemas económicos verbigracia; en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos

25 y 26; Constitución Política del Estado Brasileño artículos 8, 10, 13 y 43; Constitución del Estado de Portugal artículos 50, 52, 56 y 81; así como en la Norma Suprema de la Unión Soviética (URSS) artículo 16, etc.

Una vez analizado lo anterior podemos cerrar el paréntesis con el ejemplo citado, y retomar el estudio del elemento de legitimidad de la planeación y destacar su vinculación con el derecho el cual se demostró anteriormente y se encuentra plasmado en las normas supremas de cada Estado esta vinculación se fundamentó o encuentra sentido cuando el pueblo hace, manifiesta su voluntad y exige el reconocimiento de sus derechos o de que ciertos compromisos estatales queden comprendidos en las Cartas Constitucionales, dando con ella legitimidad a la planeación, en su sistema económico.

Es importante considerar que los elementos definidos anteriormente son a nuestro juicio, rasgos característicos y esenciales que se localizan en la mayoría de las definiciones sobre planeación y que los mismos guardan una estrecha relación con los procesos básicos de planeación, los cuales posteriormente trataremos más en el desarrollo de este capítulo.

Lo anterior, nos conlleva a destacar en forma somera que la planeación de conformidad con sus ámbitos especiales y temporales puede ser en el caso del primero Nacional y Regional, en el caso del segundo, según el período - que abarque de corto, mediano y largo plazo, sobre el particular podemos hondar si consideramos que la planeación puede ser objeto de una clasificación muy basta, a partir de - diversos criterios, pero, nos avocamos a estos dos criterios por ser comunes en cualquier sistema de planeación y - por la importancia de los mismos para el desarrollo de los capítulos siguientes.

Entendemos por ámbito espacial de la planeación, - la extensión física o territorial al cual se dirige dicha - actividad, considerando la adopción de programas y normas - adecuadas para el desarrollo de los recursos naturales que posibiliten el crecimiento económico de ciudades o regiones de un estado. Es nacional, en cuanto abarca a todo el país y regional porque comprende a una región o entidad federativa, que puede ser a su vez intraestatal, es decir, de una circunscripción jurídica-política e interestatales que abarcan dos o más entidades.

Y al referirnos a esta clasificación, es importan

te hacer un paréntesis para hacer dos subclasificaciones, - una para el nivel gobierno, que comprende a los tres niveles de Gobierno, verbigracia, Federal, Estatal y Municipal. Y otra para el nivel administrativo global, que comprende a la Administración Pública en su conjunto sectorial que abarca un Sector Administrativo e Institucional que se refiera a una Dependencia o Entidad. (7).

Retomando nuestro ejercicio de conceptualización podemos decir que la Planeación pretende instrumentar una respuesta que corrija lo que las fuerzas del mercado no proporcionan por sí solas. Su función es, por lo tanto, la de ofrecer criterios que conduzcan a la óptima asignación de recursos, sugiriendo políticas económicas que eviten los desequilibrios económicos.

(7) Nota Aclaratoria: Los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, considera que las unidades que integran la Administración centralizada, son dependencias (caso Brasil Ministerios) y la descentralizada la conforman las unidades y entidades (caso Brasil Autarquías, en la Administración Indirecta).

Aun cuando la divergencia de conceptualizaciones - manejada por los autores aquí citados y de la definición a que hemos llegado, debemos aceptar que la planeación es un medio para el desarrollo económico y una técnica indispensable para alcanzar la satisfacción de las necesidades. Esto - nos conduce a considerarla como una política económica generalmente del Estado que trata de alcanzar los resultados - previstos o programados mediante la aplicación de planes - apropiados a su situación presente y futura y basado de la experiencia pasada.

1.2. DIFERENTES TIPOS DE PLANEACION

Para distinguir la planeación impositiva o centralizada de la democrática o indicativa comenzaremos por distinguir los sistemas económicos que las aplican.

Sobre el particular, cabe hacer mención que los elementos que han dado lugar a que las Escuelas Económicas establezcan la clasificación tradicional de que un sistema se le denomine socialista o capitalista, obedecen principalmente al derecho de propiedad de los medios de producción elemento primordial y al único que nos avocaremos para distinguirlos, considerando que si ese derecho se conservaba en manos de la sociedad el sistema es capitalista, pero si ese derecho recae en el estado se hablaba de un sistema socialista.

A este respecto, debemos subrayar que se trata de un derecho de propiedad de los medios de producción, es decir de los medios que nos posibilitan o nos permiten crear riqueza y no de los derechos de propiedad sobre bienes de consumo, que si pueden ser poseidos por la sociedad en ambos sistemas es trascendental para este apartado considerar que ese dere-

cho de la propiedad impactaba en el uso de la planeación y en el tipo de planeación que podía utilizarse; así en el socialismo de estado, puede planificarse centralmente la economía y los planes pueden tener un margen razonable de cumplimiento.

Por otro lado, en el caso de los países capitalistas, la distribución de la propiedad entre los distintos miembros de la sociedad hacía poco visible la utilización de la planificación central, por lo que las funciones básicas de la planeación se depositaba en el mercado que se regía por la libre competencia, de tal suerte que las principales decisiones económicas se tomaban por la Ley de la Oferta y la demanda, dando con ello la planeación indicativa o democrática.

El surgimiento de estos dos sistemas de planeación se dió bajo diversas circunstancias y en momentos distintos condicionados por acontecimientos económicos, sociales y políticos que determinan sus características y que condujeron a la creación de ambos sistemas.

Conviene indicar, como nota aclaratoria que esta teoría enunciada del papel que juega el derecho de propiedad de

los medios de producción en ambos sistemas utilizados por no sotros, ha sido superado por muchos autores, que han encon trado más elementos de juicio que posibilitan la distinción del sistema socialista y el capitalista.

Sin embargo nos permitió tener un marco de referen cia para introducirnos someramente en la distinción entre - planeación indicativa o impositiva.

A) LA PLANEACION IMPOSITIVA O CENTRALMENTE PLANIFICADA.

La Planeación Impositiva tiene sus orígenes en los países socialistas de manera muy especial en la URSS, con la nueva política de Lenin y especialmente con el primer Plan Económico Nacional de 1921 conocido bajo el nombre de Goelro (Plan de Estado para la Electrificación de Rusia) que se instrumentó con Stalin; así como, con la expedición del Gosplan que buscó reducir la autonomía de las grandes empresas del estado y de las regiones y disminuir radicalmente la propiedad privada de los medios de producción, a través de una planeación centralizada, que permitió al estado determinar racionalmente sus objetivos a alcanzar y que actualmente ha sido olvidado por su cambio de secretaría económica, empero, la trascendencias de esta

De esta manera, podemos decir en congruencia con Jean Marczewski que "ha transcurrido medio siglo desde la presentación al Congreso de los Soviets, el 21 de diciembre de 1921 del primer Plan Económico Nacional...." (8) argumentando, además -- que es un poco más de tiempo para darnos cuenta que

(8) Marczewski Jean. Crisis de la Planificación Socialista. - Edit. Fondo de Cultura Económica. México; D.F. 1979. Pág.7

la planificación, es hoy en día un imperativo fundamental en cualquier economía de carácter socialista o capitalista no en virtud de las ideas o de las intenciones de los que lo gobiernan, sino en virtud de la estructura social que lo caracteriza y de la naturaleza de las clases que juegan en papel efectivamente dirigente. "Es sólo cuando el papel dirigente en la sociedad está en manos de los trabajadores - y en primer lugar de la clase obrera - cuando se dan las condiciones del desarrollo de una sociedad socialista". (9).

A este respecto se han proyectado algunos teóricos y estudiosos de la planeación impositiva o centralmente planificada "... argumento en favor de la planificación en razón de que ésta permite a la sociedad vencer tanto la anarquía de la producción como a la lucha de clases inherentes en el modo de producción capitalista". (10), por tal razón la han plasmado en sus normas supremas varios países, tan es así, que el artículo 16 de la Constitución Rusa da los fundamentos de la planeación. Este artículo a su letra dice "La economía de la URSS constituye -

(9) Bettelheim, Charles. Planificación y Crecimiento acelerado. Edit. Fondo de Cultura Económica. México D. F. 1974. pág. 11.

(10) Ellman, Michael. La Planificación Socialista. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, D.F., pág. 35.

un conjunto único que comprende todos los eslabones de la producción social, de la distribución y el intercambio en el territorio del país. La economía se dirige sobre las bases de los planes estatales de desarrollo económico y social teniendo en cuenta los principios sectorial y territorial y conjugando la administración centralizada con la autonomía y la iniciativa económica de las empresas, complejos y otras entidades para ello se utiliza activamente." (11).

En el caso de Portugal, "La Constitución establece como principio general, que la propiedad colectiva - de los principales medios de producción, la planificación del desarrollo económico y la democratización de las Instituciones son garantías y condiciones para la efectivación de los derechos y deberes económicos, sociales y culturales (art. 50)". (12).

(11) Art. 16 Constitución Rusa de la Unión de Repúblicas - Socialistas Soviéticas de 1936.

(12) Linares Quintan. Segundo V. Las Nuevas Constituciones del Mundo. Edit. Plus Ultra. pág. 45.

Del análisis de estas dos disposiciones se desprende que en el caso de Rusia, la Planeación era el instrumento directivo en el que sustenta a la economía y en Portugal, es una garantía para hacer efectivos los derechos y deberes económicos y sociales.

Sin embargo, lo anterior, nos posibilita a afirmar que "el proceso evolutivo y de legitimidad de la planeación en los diversos países socialistas es distinto," verbigracia la Constitución de la República Socialista de Serbia (Yugoslavia) (13), no establece de manera expresa la actividad de la planeación en el campo de la economía a diferencia de Rusia y Portugal que se encuentra regulada en su Norma Suprema. Y esta distinción obedece, en cierta manera a su situación política internacional, a la importancia atribuida a sus sectores correspondientes, así como a los recursos naturales con que cuentan, entre otras. Lo anterior, nos conlleva a considerar que "en el momento actual existen por lo menos dos tipos de planificación socialista; el tipo yugoslavo y el chino, sin hablar de expe--

(13) Linares Quintana. Segundo V. Obra citada.

riencias cuya finalidad parece ser menos acusada como las de Cuba, Corea del Norte y Vietnam del Norte y dejando a un lado los países como Suecia, que aún cuando se dicen socialistas, no han suprimido la aprobación individual de los medios de producción. (14), sin olvidar que actualmente se han borrado del bloque de países socialistas.

A este respecto, conviene hacer un paréntesis para destacar que a partir de los cincuenta se han presentado cambios que han modificado algunos de los ingredientes del Sistema Socialista en razón de la evolución de la economía internacional y de las decisiones económicas de los países socialistas, en el ámbito de su economía y propiamente de su sistema de planeación, como son: "que la economía se haya monetizado, que se amplie la autonomía de las empresas a partir del enfoque descentralizador de la planeación, que se ha admitido nuevamente en la actividad agropecuaria la propiedad privada aunque con limitaciones, se ha permitido la inversión extranjera e impulsada a la producción de bienes de consumo". (15). Factores, que han contribuido, a que la planificación centralizada sea distinta en cada país y sujeta a un régimen de legalidad peculiar. Aunado lo anterior a los recientes acontecimientos económico-mundiales que han apuntado los cambios de sistema económico de países como Rusia y Rumania que ha traído como consecuencia el desprendimiento de un bloque socialista para dar paso a economía capitalista, en los ya atados países de Rusia y Rumania.

Esto se demuestra si analizamos a manera de ejemplo algunas disposiciones de la anterior Carta Suprema de la Rusia Socialista, instrumento que permite vislumbrar con mayor precisión el régimen económico socialista, así el artículo 12 de ese cuerpo jurídico establece que "Son propiedades de los Koljoses y otras organizaciones cooperativas y sus asociaciones los medios de producción y otros bienes necesarios para realizar sus tareas estatutarias, la tierra que ocupan los Koljoses les queda adscrita en usufructo gratuito y a perpetuidad" (16).

Sobre el particular la constitución de la República Socialista Federativa de Yugoslavia establece en su numeral 80 que "a los agricultores se les asegura el derecho de propiedad sobre tierras laborables hasta una superficie máxima de diez hectáreas para familia, extensión que puede ser mayor en las zonas montañosas y serranas" (17), a este respecto se proyecta la Constitución China en sus numerales 8 y 13.

Cerramos paréntesis para indicar que de estos artículos se desprende que ha sido admitido nuevamente el de-

(16) Art. 12 Constitución Rusa. ob. cit.

(17) Art. 80 Constitución de la República Socialista y Federativa de Yugoslavia.

recho de propiedad privada en materia agropecuaria en el régimen socialista actual.

No obstante y continuando con lo anterior podemos decir que lo que es común en materia de planificación en los países socialistas, es que la propiedad del estado se le considera como medio de producción, así lo expresa el artículo 10 de la anterior Norma Suprema Rusa al establecer que: "La Base del Sistema Económico de la U.R.S.S. es la propiedad socialista de los medios de producción en forma de propiedad del estado (patrimonio de todo el pueblo) y propiedad de los Koljoses y otras organizaciones cooperativas.

Es también propiedad socialista el patrimonio de los sindicatos y otras organizaciones sociales necesarias para el desempeño de sus normas estatutarias.

El estado protege la propiedad socialista y crea premisas para multiplicarla.

Nadie tiene derecho a utilizar la propiedad socialista para lucro personal y otros fines egoístas" (18).

Así de similar manera se expresan las Normas Supremas de China en su Art. 6 la de Cuba Artículo 14, Yugoslavia Artículo 16 Y en Portugal Artículos 5o. y 8o.

De lo anterior, se desprende que la propiedad social les posibilita contar con una planificación de economía nacional, a través de la cual pueden movilizar todos los recursos posibles de la sociedad y aprovecharlos sin interés del crecimiento económico acelerado.

De esta manera, podemos afirmar que "en términos generales, la planeación socialista determina, por una parte, de una manera coordinada; teniendo en cuenta las leyes económicas, así como las propiedades del desarrollo social, los fines para lograr el dominio de la producción y del consumo, y asegurar por otra parte la realización de estos objetivos en las condiciones que se rigen mejores:"⁽¹⁹⁾

De la definición que precede se desprende que la economía socialista se caracteriza porque los trabajadores son propietarios colectivos de los medios de producción y por ello en el desarrollo de este sistema, los medios de producción han cedido fundamentalmente su lugar a la planeación la cual determina, las condiciones de la producción socialista

(19) Bettelheim, Charles. Planificación y Crecimiento acelerado. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1974, pág. 17.

ta dejando como se señaló anteriormente, el funcionamiento de la economía en manos de los trabajadores y del Estado, a través de una planeación integral o económica planeada, que permite que la distribución de la riqueza se reparta en función del trabajo y de las necesidades sociales y no individuales, de ahí, que en los países socialistas, se considere a la planeación no como una técnica sino como un modo de funcionamiento de una sociedad.

Al respecto, algunos autores se han avocado a considerar que para la existencia de una planeación socialista centralmente planificada se requiere el establecimiento de los elementos especiales de una estructura socialista que posibilite la eliminación de la propiedad privada de los medios que producen riqueza, bancos privados, sistemas monetarios controlados por intereses privados, etc., igualmente requiere de una estructura institucional que permita a los trabajadores participar activamente en la elaboración de los planes, para que la planeación pueda considerarse como una obra colectiva, que recoja y remonte el sentir nacional y la voluntad popular de la masa trabajadora, y transforme sus inquietudes en planes y programas concretos de desarrollo económico nacional, y a este respecto se ha inclinado Michael Ellman al indicar que "El análisis Marxista del ca-

pitalismo insiste en dos ventajas de una economía socialista planificada sobre una economía capitalista no planificada, - primera ausencia de anarquía en la producción, y, segunda la ausencia del conflicto de clases..." (20).

Continuando con el desarrollo del tema es procedente destacar algunas consideraciones respecto a la planeación impositiva de los países socialistas, como es el caso de que en este tipo de planeación, se relacionan y vinculan los aspectos de la producción como son los relativos a las relaciones de producción (distribución, intercambio y consumo). Esto obedece a que el crecimiento económico de esos países -- tiende a ser un proceso unificado.

Por otro lado, la mano de obra juega un papel primordial debido a que la fuerza de trabajo se consideró como la única fuente real del ingreso nacional dentro de la esfera productiva, tal y como se indica en el artículo 14 de la anterior Constitución Rusa al prevenir que "El Estado ejerce el control de la medida de trabajo y consumo según el principio so

(20) Ellman, Michael. La Planeación Socialista. Edit. Fondo de Cultura Económica. Méx. 1983. pág. 29.

cialista: "A cada cual según su capacidad; a cada cual según su necesidad". (21)

Asimismo, en estos sistemas el plan es una expresión concreta de la política del partido la cual se traduce en el análisis científico de los problemas a que se enfrenta la sociedad y el Estado y no en las decisiones personales o subjetivas de éste o aquél funcionario, por otro lado, es determinante la participación de las organizaciones partidistas y las de investigación científica que fungen como asesoras en la elaboración de los planes, quienes se encargan de desarrollar los estudios económicos específicos sobre algunas ramas, que por el grado de complejidad técnica requieran de un informe especializado.

Se busca igualmente, que cada objetivo del plan corresponda tanto a una organización como a un responsable que lo lleve a cabo, a fin de que los planes no se conviertan en pronósticos inexactos, tratando también de vincular la asignación de los recursos humanos, materiales y finan-

(21) Constitución Rusa Artículo 21. Obra citada.

cieros con las metas, prioridades y objetivos del plan, bajo un principio de interrelación a fin de que no exista una desarticulación de las acciones y que los esfuerzos puedan enfocarse a lograr las metas trazadas y cuantificadas oportunamente dentro del cronograma de acciones establecido, de esta manera se lleva a cabo la elaboración y formulación de los planes en este sistema.

Con base en lo anterior, y a fin de ser más explícitos podemos señalar que el proceso de planeación impositiva esta sujeto a una serie de etapas, que varían según el tipo de planeación centralizada que se estudie, no obstante podemos considerar como generales para todos los siguientes: información, evaluación, programación y presupuestación. Comenzaremos por destacar que el proceso se inicia con un diagnóstico que busca identificar los cuadros e índices económicos y sociales básicos para el plan, mismos que se vinculan íntimamente a las instituciones metodológicas asociadas con estas, es conveniente señalar que esta etapa está íntimamente relacionada con la etapa que denominamos anteriormente como información de la planeación.

La etapa subsecuente, corresponde al proceso de evaluación, en razón de que en ésta, estudian los resulta-

dos y se analiza el cumplimiento del plan anterior, distinguiendo las causas que motivaron la desviación y la falta del cumplimiento de las metas, así como las asignaciones y objetivos que deben continuarse, con el fin de ver los resultados alcanzados en el período anterior.

Cabe destacar que la planeación es un proceso cíclico de etapas secuenciales, por tal razón los resultados del Plan anterior se vinculan con los nuevos objetos definidos por el partido para el nuevo Plan, por ello, señalamos al conceptualizar la planeación que la continuidad es un elemento vital e indispensable para su instrumentación, posteriormente, una vez que se define el perfil del nuevo Plan se procede a elaborar los objetivos de producción e inversión a fin de estudiar las orientaciones preliminares de control, asimismo se incluyen en el Plan los aspectos sociales y las relaciones de producción, las cuales se utilizan para la fijación de metas y la definición de actividades estratégicas, para que éstas sean vertidas en un anteproyecto del Plan, etapa que corresponde a la programación, para con posterioridad someterlo a la discusión de las empresas, asociaciones, organizaciones, ministerios centrales y regionales en un proceso de interacción y desarrollando paralelamente con el Anteproyecto un instrumento que contiene la

asignación de cifras de control presupuestal para su ejecución, todo esto sujeto a un proceso continuo de control y -vigilancia de la organización ministerial o partidista encargada de supervisar el proceso central de planeación, en esta etapa se elabora el plan económico nacional que se dará a conocer y será formulado por el órgano central de planeación, para que una vez instrumentado el plan, se comience a elaborar los planes de las empresas, asociaciones, regiones, nacionales, sectoriales y regionales, etc., por tal razón, se señaló anteriormente que la planeación es un proceso activo.

Por último, cabe destacar, tal y como lo señala - Jean Marczewski que los planes de conformidad con su horizonte tempo-especial pueden dividirse en planes a largo plazo, quinquenales y anuales, los primeros para un período de veinte y quince años, las cuales se han abandonado por su -ineficiencia, los segundos para un período de cinco años y los últimos los más usuales por su operacionalidad y con -vigencia para un año. De esta manera tratamos de describir la operación, elementos y componentes mínimos de un Sistema de Planeación Centralizado.

B) PLANEACION INDICATIVA O DEMOCRATICA.

Partiendo del enfoque del derecho de propiedad sobre los medios de producción, señalado anteriormente encontramos que el sistema capitalista de acuerdo a la clasificación utilizada por los economistas clásicos, descansaba en los principios del liberalismo económico del siglo XVIII y XIX que determinaban la participación limitada del estado en la economía, la libre expresión y la Ley de la Oferta y la Demanda.

De tal suerte que este período podemos identificarlo con la clasificación utilizada para el desarrollo del Derecho Constitucional por el catedrático Paolo Biscaretti De Ruffia, con el Constitucionalismo Clásico (1789-1918) que se caracteriza por el Estado Moderno o de Derecho que sostiene los derechos individuales y una posición abstencionista por parte del Estado, planteamientos tomados del liberalismo Político y propiamente del liberalismo económico de la época.-

(22)

(22) Nota aclaratoria, para mayor abundamiento es recomendable la consulta del Libro Derecho Constitucional de -- Paolo Biscaretti De Ruffia, traducido por Pablo Lucas - Verdu. Edit. Tecnos. Cap. IV, Madrid 1973.

Sin embargo la aparición de nuevos fenómenos económicos y sociales, producto del avance de las sociedades - en el siglo XX, trajo como consecuencia el imperativo de la reorganización del Estado y la adopción de nuevas tareas en el contexto del desarrollo, tanto económico como social de la comunidad.

Así en las economías capitalistas empiezan a proliferar las ideas concernientes a la necesidad de establecer los mecanismos formales y reales que aminoren los efectos de las crisis económicas, que entonces comienzan a acentuar su carácter cíclico.

Paralelamente los países socialistas instrumentan los planes y programas que en forma paulatina incorporan a sus economías, los objetivos centrales de su organización social: la producción colectiva, la planificación social de la misma y la distribución de los productos, aunado a la consolidación de la dictadura del proletario.

Bajo ese contexto, el estado de las sociedades occidentales capitalistas asume, a diferencia del esquema liberal que había regido su acción durante el siglo XIX, un -

papel más activo en el plano económico, corolario a ello su organización interna y derecho administrativo sufren una importante variación. Se reconocen entonces como finalidades del Estado, no solo la satisfacción de las garantías individuales y la guarda del orden, sino además la atención del desarrollo social.

Más tarde, hacia la segunda mitad del siglo XX y bajo las consecuencias originadas por la primera y segunda Guerra Mundial la figura típica del Estado Moderno o de Derecho de finales del siglo XIX fué sustituida por la del Estado Democrático (23) característico de las economías capitalistas, imprimiendo con ello una mayor participación del Estado en el ámbito económico. Esto conlleva a los pensadores y científicos interesados en la problemática de los

(23) Cabe destacar que de acuerdo con el Constitucionalista Italiano Biscaretti de Ruffia, en esa época, además del Estado Democrático aparecen los Estados Autoritarios y Estados de Democracia Marxista o Económica. Para un mayor abundamiento consulte su obra ya citada - pág. 210 a 215.

países capitalistas a plantearse dos esferas de acción básicas del Estado, en el campo económico: una referida a las facultades que le permiten una acción directa e imperativa y otra que lo posibilita a fomentar o desalentar las actividades productivas o económicas con la participación de los diversos sectores sociales, verbigracia, el artículo 25 de la Constitución Política Mexicana, cuando señala las áreas estratégicas como actividades exclusivas del Sector Público y posibilita su participación indirecta en las áreas prioritarias del desarrollo con los sectores social y privado.

Es así, como algunos autores distinguen entre las atribuciones del Estado, las de intervenir en la economía, de aquellas para intervenir sobre la economía, verbigracia. A de Laubadere señala que "la acción del Estado en la economía está formada por intervenciones directas que comprenden por una parte las medidas financieras que emanan de los poderes públicos y conciernen al sector privado y por la otra comprenden a las empresas económicas administradas por el mismo Estado, mientras que la acción del Estado sobre la economía es el resultado de las intervenciones indirectas, tales como las medidas monetarias, las medidas concernientes al crédito, la tasa de descuento, la política del mer-

cado público, etc." (24)

De esta manera, ante la perspectiva real del cambio en su esfera de participación y en las acciones del Estado a emprender en el campo económico, así como en la adopción de las nuevas funciones a desempeñar, se incorporan al contexto legal del Estado y propiamente del Derecho Económico las ideas concernientes a la Planeación o Planificación del Desarrollo.

Así la planificación, ha sido definida y concebida como "un proceso que tiene por objeto definir anticipadamente las acciones que se deben realizar para alcanzar determinadas metas y objetivos, y el Plan, como el documento en el que se consignan las acciones a realizar para alcanzar los fines preestablecidos." (25)

(24) Cuadra, Héctor y otros. Reflexiones sobre el Derecho Económico, Estudios de Derecho Económico I. UNAM, 1979. Pág. 25.

(25) Pablo Nudelman. Aspectos Conceptuales de la Planificación, Naciones Unidas México, 1981. Emilio Robles. El Proceso de Planificación. UNAM, México 1981.

Partiendo de este contexto, se desarrollan diversos modelos de planificación que no responden al esquema planteado por los países socialistas, baste de ejemplo la Constitución Italiana que introdujo en 1947 la planificación, bajo la expresión de "programas", así como la Constitución Francesa de la V República, la Constitución Española de 1978 y la Constitución Mexicana (Arts. 25 y 26).

Es por ello, que hoy en día existe un reconocimiento al hecho de que la planeación constituye un instrumento que no es exclusivo de los sistemas socialistas y que ha dejado de ser un elemento secundario para las naciones de régimen capitalista, es como indicamos anteriormente un recurso que puede ser utilizado por cualquier sistema económico y en ese sentido se expresa Pablo Nudelman al señalar que "los problemas que presenta el mundo de hoy hacen necesario que la planeación en los países capitalistas vaya más allá de una búsqueda y planeación de soluciones a problemas de mediano y largo plazo, que sería imposible resolver en base a recursos individuales inspirados solamente en indicaciones que pueden ofrecer las fuerzas de mercado. En el caso de los energéticos, de los alimentos, de los retrasos regionales relativos y de la solución a problemas de mino--

rias raciales postergadas, entre otros". (26)

Ahora bien, dentro de las modalidades que asume la Planeación en algunos países capitalistas en especial en el área latinoamericana, podemos mencionar la denominada Planeación Democrática del Desarrollo, con la que se trata de caracterizar la acción de planeación que el Estado de esas economías lleva a cabo.

La connotación está referida fundamentalmente a la responsabilidad, a cargo del Estado, de la conducción y dirección del desarrollo económico, así como la concertación programada de la participación de los sectores público, social y privado, canalizado a través de los partidos políticos y las organizaciones sociales de los ciudadanos.

Así, para ejemplificar tal situación, en el caso de México, la concepción de un Sistema Nacional de Planeación Democrática del Desarrollo, "implica la modernización

(26). Secretaría de Programación y Presupuesto. Entrevista publicada en Revista de Planeación Democrática No. 6, Agosto, 1983. SPP. pág. 13.

profunda de la administración pública, para darle las condiciones de eficacia y transparencia que requiere la ejecución de las actividades planeadas. Significa también perfeccionar los procesos de toma de decisiones, de manera que tengan una hilación lógica que asegure que se efectúen en los niveles que corresponde y que haya una retroalimentación efectiva entre los diversos componentes del sistema para dar congruencia necesaria y racionalidad al conjunto. (27)

Para el Sistema de Planeación Francés la concertación es un elemento indispensable y al cual se le concede suma importancia tal y como lo señala Francois Lagrange al indicar que "a este respecto es necesario remontarnos a su origen para comprender la importancia que el plan concede a la concertación; es decir, a la participación de los principales actores de la vida económica y social en el conjunto de la preparación del plan..." (28) Mediante

(27) Secretaría de Programación y Presupuesto. Entrevista publicada en Revista de Planeación Democrática No. 6, agosto 1983. SPP. pág. 14

(28) Secretaría de Programación y Presupuesto. Aspectos Jurídicos de la Planeación en México estudio de Francois Lagrange. Tema: Aspectos Institucionales; y Jurídicos de la Planeación

Precisamente una de las particularidades que presenta la Planeación Democrática, se orienta a la instrumentación de la concertación. Con ella, el Estado induce y pacta las obligaciones de los sectores social y privado a efecto de que por medio de los contratos y convenios se conduzca a tales sectores hacia la adopción de las medidas y planes emitidos por el propio Estado.

Sin embargo, cabe destacar que el papel que juegan las Cámaras y Asociaciones Empresariales, suele ser el de vehículos de promoción convencionales, que no pueden por sí, asumir compromisos jurídicos ni contractuales a nombre y por cuenta de las Empresas que representan. En realidad los compromisos que adquieran estas organizaciones no tienen ningún efecto jurídico, salvo que lo realicen por algún conducto conferido por sus agremiados.

A continuación abriremos un paréntesis para ahondar un poco más sobre el papel de las organizaciones en la concertación y los instrumentos jurídicos que se derivan para inducir a los sectores social y privado con el proceso de planeación; lo anterior, nos proyecta a considerar a la planeación "ante todo como un acto de gobierno, una decisión negociable de conducir las acciones racional y ordenadamen

te hacia los fines definidos, pues no debe olvidarse que en una economía mixta, con una planeación participativa y democrática no puede, aunque es deseable, obtenerse un consenso entre, por ejemplo, los grupos patronales y los sindicatos. De ahí que no se utilice la palabra consenso sino concertación, ya que el propósito es detectar aquéllos puntos de coincidencia, aunque sean mínimos, y los desacuerdos importantes. (30)

Y en torno al papel de las Cámaras y Organizaciones y a su Facultad contractual en la fase de concertación, diremos que de conformidad con el artículo 4o. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de la de Industria,⁽³¹⁾ a estas asociaciones se les considera Instituciones Públicas de colaboración, que representan los intereses generales del comercio o de la industria, participan en la defensa de los

(30) Secretaría de Programación y Presupuesto. Entrevista publicada en Revista de Planeación Democrática No. 6. Agosto de 1983. SPP. pag. 28.

(31) Ley de las Cámaras de Comercio y de la Industria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 1980.

intereses particulares de los comerciantes o industriales y actúan como órganos de consulta del Estado en la satisfacción de las necesidades económicas,⁽³²⁾ no obstante se desprende de esta disposición que ni la Ley, ni las instituciones, ni la naturaleza de las organizaciones patronales, permiten su participación en la celebración de convenios de cualquier especie que conlleve a obligar a todos sus agru-
miados al cumplimiento de dicho acto contractual. Y a mayor abundamiento, enmarcaremos que los actos contractuales que celebran dichas agrupaciones, son en última instancia simples cartas de intención a las que podrían seguir contratos formales.

Para proceder a cerrar paréntesis diremos que "en la concertación para la planeación el convenio acentúa su carácter de fuente de obligaciones jurídicas, inclusive, de interés público, para cumplir las obligaciones globales y sectoriales establecidas en los planes".⁽³³⁾

(32) Artículo 4a. de la Ley.

(33) Ruiz Massieu, José Francisco. Los Efectos Jurídicos de los Planes Gubernamentales un Tema Administrativo
ANDAAP. Méx. 1981, pág. 44

Por último adelantaremos que cuando analicemos el Sistema Nacional de Planeación Democrática, retornaremos el tema de la concertación y -- dentro de este, la figura del cuasicontrato o contrato de estabilización y la del contrato programa, ambos utilizados en el Sistema de Planeación Francés a diferencia de México que utiliza únicamente la segunda figura contractual denominada contrato programa.

En suma la Planeación Democrática, significa el proceso social encaminado a prever las prioridades de la sociedad, a través la adopción de instrumentos con los cuales la participación y concertación de toda la población quede asegurada, es decir, será democrática según se expresa en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, -- cuando "...mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones sociales y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo...."

C) OTROS TIPOS DE PLANEACION.

Es de indicar que se acepta la existencia de algunos otros tipos de planeación, a los definidos anterioremente, que pueden obedecer al ámbito espacial, temporal, al aspecto económico, al acto que los origina, -- así como al grado de desarrollo económico del país, como pueden ser la -- planeación libre, la sectorial, la regional, la contractual, o concertada, urbana o social, etc., debe aclararse en este punto, que para el caso del estudio que se realiza no considero conveniente adentrarse al análisis de los diversos tipos que puedan existir, solo acentaré que reconozco su --- existencia y en razón de no ser motivo de estudio, excluirémos su conceptualización y descripción.

I.3.- PROCESO BASICO DE LA PLANEACION.

I.3.1.- PLANEACION.

Comenzaremos este tema, con lo que anteriormente -

hemos señalado, analizando cada uno de los procesos básicos de la Planeación, al respecto diremos que la planeación es la actividad que desarrolla la Administración Pública para la elección de alternativas de acción, estableciendo metas y objetivos para acciones futuras dirigidas a alcanzar los fines que persigue el Estado considerando los medios a utilizar y los recursos que se requieren, coordinando las alternativas para la satisfacción de los intereses sociales y de las necesidades públicas.

Dentro de este esquema es posible definir la planeación como la conciliación dialéctica de lo posible con lo deseable a partir de lo disponible, es decir, conciliar lo que queremos con lo que podemos a partir de lo que tenemos.

De lo anterior, cabe concluir que la planeación del desarrollo es un instrumento para formular políticas coherentes de desarrollo, expresadas en términos cualitativos y cuantitativos. En su forma más simple, la planeación puede concebirse como un sistema que permite tomar decisiones sobre la base de un conocimiento general y objetivo de los hechos, considerando los distintos intereses nacionales

pero sin llegar a determinar de manera específica, en todas las implicaciones del objetivo, ni los instrumentos necesarios para realizarlos. Por tal razón en un sentido más pleno y riguroso, la planificación económica incluye los objetivos nacionales, regionales, sectoriales y los instrumentos para alcanzarlos.

Retomando lo señalado con anterioridad podemos indicar que la "planificación permite encontrar respuestas que corrigen o sustituyen lo que las fuerzas del mercado no pueden proporcionar por sí solas. Su función es, por tanto, ofrecer criterios racionalizadores para la asignación de recursos, sobre cuya base se decidan las acciones directas del sector público, o se fundamente la acción gubernativa indirecta que representa la utilización de sus distintos instrumentos de política económica y social." (34)

De ahí que la planeación indicativa, es un instrumento del estado donde convergen los sectores social y privado dentro de un gran esfuerzo por racionalizar los recur-

(34) Charles Bettelheim. Problemas Teóricos y Prácticos de la Planeación. Editorial Tecnos, S.A., 1965, Pág. 183.

sos y se fijan objetivos comunes en horizontes temporales de corto, mediano y largo plazo y bajo una expresión territorial, nacional, global y regional, contenidos en un plan maestro es decir, un Plan Nacional de Desarrollo.

A diferencia de la planeación centralizada, en la cual el Estado no requiere la consolidación del sector privado, por contar dentro de su contexto económico con el manejo central de todos los recursos disponibles por el Estado y encauzarlos y dirigirlos a un fin específico bajo la autorización de la dictadura de proletariado. No obstante, cabe destacar que para planear cualquier sistema económico se requieren algunos elementos básicos, como son la programación, presupuestación, información y evaluación aspectos a tratar a continuación, antes de proceder al análisis de las mismas, cabe destacar el papel cíclico de la planeación y la gran interrelación de cada uno de los procesos básicos.

1.3.2. PROGRAMACION.

Se considera como la actividad de la Administración Pública por medio de la cual se generan proyectos jerarquizados y ubicados en las tres clasificaciones de la Planeación

ción ya estudiadas en el documento; la Temporal, que especifica los planes a desarrollar a corto, mediano y largo plazo. La Administrativa, que es la que ubica el asunto en el ámbito del Gobierno y el sector que corresponde. Y la Espacial, que es la expresión geográfica del ámbito del proyecto. Así "la programación es la acción de elaborar planes, programas y proyectos; la acción de fijar metas cuantitativas a la actividad; destinar los recursos humanos y materiales necesarios; definir los métodos de trabajo para emplear; fijar la cantidad y calidad de los resultados y determinar la localización espacial de las obras y actividades."⁽³⁵⁾

Comenzaremos por analizar que los planes se clasifican fundamentalmente en atención al período a que se refiere ámbito temporal, por tal razón, se habla de planes de corto, mediano y largo plazo, en cuanto a su horizonte espacial cuando se refieren a la economía total de un país se conocen como "planes globales" o bien si se concreta a determinados sectores, se le denominan "planes sectoriales", es decir, que circunscriben al sector público porque incorpo

(35) Mater Gonzalo. Planeación y Presupuesto, por Programas. Textos del Instituto Interamericano de Planificación Económica y Social, Siglo XXI. Editores, S.A. 1967, pág. 45

ran al sector privado y social. Los que se refieren a alguna entidad federativa o región, se conocen en la práctica como planes regionales, estatales o municipales.

De esta manera, un plan es el conjunto de disposiciones tomadas con vista a la ejecución de un proyecto que interesa para una actividad económica, de esta conceptualización se desprende que los elementos mínimos de un plan son el proyecto, entendido como el fin que nos proponemos conseguir y las disposiciones tomadas, es decir, la fijación de los medios para alcanzar ese fin, esta idea de programación global puede aplicarse y es compatible con cualquier tipo de plan específico o parcial que se realicen, debido a que un plan global tiene una expresión temporal de largo plazo y en razón de ello, debe precisar lo que se debe hacer en sus primeras etapas, esto nos proyecta a considerar que los planes de corto, mediano y largo plazo no son instrumentos diferentes, sino simplemente etapas de un proceso único de planeación.

De igual forma, los planes globales deben subdividirse por sectores de actividad, esto obedece a que no tendría sentido llegar a estimar las exigencias totales del

crecimiento si no se establece la medida de participación de los sectores administrativos o económicos, de ahí que los planes sectoriales tienen que incorporar criterios sobre la localización geográfica de las acciones que comprenderá, es decir su expresión regional por ello, los planes regionales, son igualmente partes integrantes del Plan Maestro.

Es conveniente aclarar, que la planeación regional no puede ser sustituto de la planeación global, verbi-gracia que la suma de planes regionales no constituyen un plan global. Empero, el enfoque regional es de suma importancia pues el conocer los diversos grados de desarrollo de las zonas regionales de un país, permite determinar los factores y estrategias a desarrollar para el logro del objetivo principal del Plan Maestro.

De la misma manera, en estos planes se incorporan decisiones sobre quienes serán los responsables de su ejecución, ya sea el sector público, privado y social, definiendo su participación y responsabilidad, así como las acciones conjuntas a realizar.

En suma, el Plan Maestro debe responder a las --

perspectivas y objetivos de largo plazo, definir lo que debe hacerse en el futuro inmediato, indicando con precisión metas, crecimiento y las acciones a emprender por cada uno de los sectores de la actividad económica.

Por programa entendemos un "acto de orden" en el cual se establece una clara y razonable relación entre los medios y recursos que dispone y las necesidades de desarrollo económico y su escala de relaciones y las distintas formas en que ha de operarse con esos medios para satisfacerlas. Por tal razón, un programa tiene que ser completo y considerar todas las inversiones que requiere el desarrollo económico de un país, es decir, el programa es un instrumento para definir los objetivos, actividades y proyectos que se van a realizar y para calcular los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para alcanzar los objetivos.

El proyecto es la formulación final de un programa de desarrollo económico y el elemento de enlace con el proceso de ejecución de los programas, y se define como la unidad de inversión más pequeña a considerarse en la planeación, en virtud de que en ésta se lleva a cabo la formulación de los planes.

1.3.3. PRESUPUESTACION.

Entendemos por ende la asignación de recursos fundamentales, de recursos financieros, tecnológicos, materiales e inclusive humanos a los proyectos, para convertir entonces a los programas en presupuesto por programas o programas presupuestales.

Los antecedentes más remotos de la palabra presupuesto se localizan en Francia (Bougette) y fué desde su origen sinónimo de Control de Gasto "... Cuando el procedimiento del Presupuesto se adoptó por Francia alrededor de 1820, después de varios países europeos y finalmente por el Gobierno Federal de los Estados Unidos en 1821, todavía se destacó la idea de Control de Gastos, que sus funcionarios consideraban necesario para el buen ejercicio del Gobierno" (36).

(36) W Rautenstrauch y R Jillers. El Presupuesto en el Control de las Empresas. Industrias, Edif. Fondo de Cultura Económica. Méx. 1955 pág. 11.

De esta manera, podemos considerar que el presupuesto es el cálculo y balance previo de los gastos e ingresos del Estado y otras corporaciones públicas, que debe con tener la expresión detallada de dichos gastos y de los ingresos previstos para cubrirlos durante el período determinado, generalmente un año, de la definición anterior se desprenden algunas consideraciones: el presupuesto de una nación, al reflejar las necesidades con que se han de satisfacer mediante los gastos públicos y los medios con que han de financiarse dichos gastos, se convierte en un instrumento administrativo y contable, por otro lado cabe señalar - que la simple previsión de ingresos y gastos no constituye más que un proyecto de presupuesto por ende, el proceso de formulación del presupuesto tradicional constituye una cuenta de ingresos y gastos.

Con base en lo anterior, es conveniente señalar - la vinculación del presupuesto con los programas lo que da origen al presupuesto por programas que tienen sus primeros antecedentes en Norte América quienes la instrumentaron a - fin de racionalizar los gastos de guerra y de fuerza en -- 1960.

Entendemos por programas presupuesto la "técnica-

que tiende a disciplinar las acciones y que muestra los diversos programas, subprogramas, actividades y acciones de cada unidad administrativa, sus costos y actividades correctas, clasificadas por programas de operación e inversión, que permiten analizar aquella acción en su conjunto. Se complementa con la explicitación de la meta a alcanzar - tanto operativas como de resultados, las unidades de medida y las unidades responsables de consecución". (37).

A tal grado a proliferado esta técnica que actualmente se utiliza en la mayoría de los países para el control de los egresos y en elemento indispensable para un buen sistema de planeación.

I.3.4. EVALUACION.

Es la actividad consistente en el análisis integral permanente y sistemático de la eficacia, eficiencia y

(37) Salubridad y Asistencia, Secretaría. Subsecretaría de Planeación. Cuadernos Técnicos de Planeación. Vol. - (I, II Glosario Términos de Planeación en Salud.) Cuadernos C.E. y P. Edit. SSA. Abril 1984, pág. 90.

marco de los planes y programas para el cumplimiento de los fines.

Fundamentalmente, evaluar es comparar, lo que requiere un sistema de referencia común, por lo tanto, lo que se pretende en términos generales es establecer sistemas que hagan comparables las realidades con las acciones que estamos tomando para que podamos conocer la realidad y tomar medidas correctivas, de tal suerte que para evaluar se considerarán: las tres instancias fundamentales, a conocer, la Interna, que es la del sujeto de análisis, la de Relación, que es la del sujeto de análisis en función de su entorno y la de Conjunto que es la del sujeto y su entorno en el todo; en estas tres instancias se llevará a cabo el análisis, lo que permitirá, evaluar la eficiencia, la eficacia y la congruencia del plan, programa o proyecto.

Y cuando nos referimos a esto estamos indicando eficiencias de los medios, la eficacia de los fines y la congruencia entre los medios, fines y la realidad en que estamos inmersos y pretendemos transformar.

Por ello la evaluación no se refiere solamente a los resultados, sino que se inicia desde las intenciones,

decisiones, acciones de tal suerte que la evaluación comprenda los procedimientos, los resultados y los efectos en su impacto y perdurabilidad de un plan, lo que rebasa el ámbito tradicional del análisis costo-beneficio.

Para ello el análisis refleja no solo actos de carácter económico, sino económico y social, y el beneficio se medirá en su cobertura y en su perdurabilidad, esto es, a quienes se benefició; hasta donde llegó el beneficio y el tiempo que duró, o sea la vida media y su perdurabilidad.

Por tal razón, esta actividad es de vital importancia para la formulación de los nuevos planes ya que del comportamiento del primer plan se inicia la etapa de instrumentación del segundo, así mismo es clave indispensable para corregir y conocer las causas de desviación de un plan y las medidas correctivas a instrumentar para su cabal cumplimiento.

Cabe destacar que tratándose de economías con un Sistema de Planeación Democrático o centralizado, estos procesos son comunes para cualquier sistema, por ello analizamos de manera muy general y en razón de que para efectos de es -

tudio su análisis es el requerido para este trabajo; no obstante puede abundarse más en el tema.

1.3.5. INFORMACION.

Es la actividad que se realiza para la obtención y recolección de los datos, hechos, manifestaciones y circunstancias de la realidad existente, de tal suerte que la información es el insumo básico para la toma de decisiones.

De tal suerte que se le considere por algunos técnicos como el componente tecnológico que contempla tres ámbitos: la información, la informática y la estadística.

La informática y la información, corresponden al manejo de la información, asimismo la estadística es el registro de esa información. En este orden de ideas, cuando hablamos de información estamos contemplando los tres ámbitos antes mencionados y que se clasifican de la siguiente manera.

Información, son los datos en sí, tanto cuantitativos como cualitativos. Informática: es el tratamiento de

datos desde su captación, procesamiento hasta su presentación y por último, la Estadística: que es el registro sistemático de los datos.

C A P I T U L O I I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PLANEACION EN MEXICO.

S U M A R I O

II.1 ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO ----
II.1.2 ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES LL.1.3 ANTECEDENT
TES JURIDICO-ADMINISTRATIVOS DE LA PLANEACION EN MEXI-
CO. A) PRIMEROS ANTECEDENTES B) LEY DE PLANEACION -
GENERAL DE LA REPUBLICA C) CONSEJO NACIONAL ECONOMICO
D) PRIMER PLAN SEXENAL E) SEGUNDO PLAN SEXENAL F) C
MISION FEDERAL DE PLANEACION ECONOMICA G) PLAN DE IN-
VERSIONES Y COMITE DE INVERSIONES H) PLAN DE ACCION -
INMEDIATA I) INICIATIVA DE LEY DE PLANEACION J) PE--
RIODO 1970-1976 K) PERIODO 1976-1982.

II:1.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PLANEACION EN MEXICO

Debemos considerar que en las economías modernas, a medida que se ha ido ampliando la esfera de atribuciones del estado en los procesos de desarrollo económico y social, la planeación económica se ha convertido en un imperativo nacional que se va creando y desarrollando, en mayor o menor grado, según las posibilidades y necesidades de cada país; y presentando variaciones derivadas de la Filosofía Política y Jurídica de cada Estado, México protege de manera democrática las libertades y los derechos individuales, y respeta la propiedad privada (Planeación Indicativa), en contraposición a lo que sucede cuando el estado totalitario se organiza bajo un régimen de propiedad colectiva (Planeación Impositiva), concentrando los medios de producción, como es el caso de los países socialistas.

Lo anterior nos permite considerar que al igual que otros países México ha establecido la técnica de la Planeación Económica, como una forma de administrar su gobierno, lo cual, ha requerido de un proceso evolutivo de varios años para introducirla, como un medio para alcanzar el desarrollo económico y social deseado, y lo que -

ha conllevado a la necesidad de reformar tanto sus ordenamientos jurídicos, como sus estructuras gubernamentales a las circunstancias imperantes, en el momento histórico determinado, lo cual se demostrará en el desarrollo de este capítulo.

II.1. ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO.

Podríamos afirmar que el proceso de planeación en nuestro país encuentra sus antecedentes más remotos -- años antes de 1930, cuando se adquieren por primera vez como parte del acontecer político y jurídico del país los vocablos del plan y programa. En principio, para el desarrollo del tema debemos considerar los Postulados contenidos en nuestra Constitución de 1917 y a la Ley de Planeación General de la República que nace como resultado del nuevo Orden Jurídico impuesto por el Proceso Histórico que culminó con la Revolución de 1910, y que consagró dentro de -- sus diversos numerales los derechos individuales y sociales de los gobernados y la división de poderes, así como la competencia y forma de organización de cada uno de éstos.

En virtud, de que nuestra Carta Magna es la Fuente Histórica que contempla los fines del estado, para el desarrollo del tema a analizar, es necesario, hacer mención de las disposiciones constitucionales que por su contenido se encuentran íntimamente vinculadas al desarrollo-económico y social del país y por ende, a la Planeación, - así como, las últimas Reformas Constitucionales que han - consagrado a la Planeación como una actividad permanente - del estado; y resaltar igualmente, la evolución de la Pla- neación en la Legislación Jurídico-Administrativa y los es fuerzos institucionales que se han dado en la Administra- ción Pública, para hacer de esta técnica una actividad- permanente del estado.

11.1.2. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

Para iniciar el estudio de nuestra Constitu- ción y destacar los artículos que dan base al sistema eco- nómico de nuestro país y a la Planeación, analizaremos las causas que motivaron el movimiento revolucionario y la pro moción de nuestra Norma Suprema.

Cabe destacar que el descontento que en la Na-

ción imperaba originó el movimiento revolucionario representado por Carranza, del cual nace la idea de convocar un Congreso Constituyente que incorpora a nuestro régimen Jurídico-Político, los ideales de la revolución, mismos que se - cristalizan mediante la promulgación del decreto de fecha - 14 de septiembre de 1916, mediante el cual se convocó a un Congreso Constituyente para reformar el Plan de Guadalupe y estudiar detenidamente las Reformas Políticas que se consideraran convenientes insertar en la Constitución de 1857.

La integración del Congreso Constituyente había sido preparada con anticipación por las Fuerzas Carrancistas, mediante una intensa propaganda que subrayó la necesidad de una confrontación, idea formalizada el día 19 de septiembre de 1916, fecha en la cuál la Primera Jefatura emitió el llamado de elecciones del Congreso Constituyente.

El día 1º de septiembre de 1916, se inauguraron las labores del congreso, y se sometió el proyecto de Reformas a la Constitución, por el Primer Jefe de la Nación, cuya base consistió en una crítica general a aquellos aspectos de la Constitución de 1857 que habían impedido su vigencia efectiva y abierto el paso a la dictadura.

A través de la Constitución, se buscó que la Soberanía Nacional expresara su realidad, es decir, que el poder público se ejerciera por el mandato libremente conferido por la voluntad del pueblo a la nación. Encantamiento consagrado en la Constitución de 1917.

De igual forma, la Carta Magna plasmó la división de poderes públicos en ámbitos de competencia bien definidos, resaltando por ende, el pacto federativo, entendido como la manifestación de voluntad de los estados libres y soberanos con la federación para integrar una república-bajo un sistema federal, dentro de una soberanía popular y un gobierno federal, democrático y representativo, principios ya expresados en el régimen constitucionalista de -- 1857, pero que por su falta de vigencia dieron lugar a que en los ideales constitucionalistas de 1917 se fortaleciera la estructura fundamental de la Norma Suprema de 1857.

Fué objeto de especial preocupación dentro de la Constitución la protección de la libertad humana, finalidad esencial de toda Constitución, por ello se promovió-reformar el capítulo de Garantías Individuales que anteriormente se habían descuidado en menoscabo de los dere-

chos inalienables e imprescriptibles de todo ser humano.

La Carta Magna, elaborada por los Constituyentes de 1917, se integró en dos grandes apartados, los derechos subjetivos públicos o garantías individuales, y su parte orgánica, en la que establece la forma de organización del estado, la división de poderes, el pacto federal, las atribuciones de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y el reconocimiento al principio del estado libre y soberano; así, se innova la concepción liberal del contenido de las Constituciones, al darle cabida junto a los derechos individuales del hombre, a los derechos sociales del individuo.

En este contexto, el Constituyente de 1917, estableció las bases jurídicas para integrar la convivencia de la sociedad mexicana en un orden justo y equitativo, que protege los derechos de los grupos económicamente débiles, al regular y fomentar las actividades económicas.

Es así, que la Constitución Política de 1917, es vivida expresión de los ideales revolucionarios y entraña todo un esfuerzo histórico, razonable y congruente en la búsqueda de un estado de derecho, en el que predomine la

De esta manera, se consagra en nuestra Norma Suprema, en su artículo 3º, el derecho a la educación para todos los individuos, impartida por el estado con la colaboración de las instituciones privadas, postulando los principios de laicismo y Libertad, amén de que se consideró que la educación prestada en los establecimientos oficiales, debería ser gratuita, ésto obedeció a que anteriormente la educación no había sido proporcionada gratuitamente para todos los individuos.

Se podría cuestionar que este artículo no se vincula con la materia a estudio, sin embargo el desarrollo jurídico del precepto, nos permitirá conocer su importancia. Por ello indicaremos que el precepto a estudio se acompañó de algunas reformas que debemos destacar, como es el caso de la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1934, misma que estableció que la educación impartida por el estado debería ser socialista y excluir toda doctrina religiosa, a fin de combatir el fanatismo y los prejuicios, asimismo, la reforma referida señaló en su fracción segunda que: "La Formación de Planes, Programas y Métodos de enseñanza corresponde en todo caso al Esta

do". (38). Disposición que facultó por primera vez al estado para llevar a cabo la instrumentación de planes educativos, introduciendo al texto de nuestra Carta Magna, los vocablos de plan y programa.

Este artículo fué nuevamente reformado, el 30 de diciembre de 1946 y adicionado el 9 de junio de 1980. Sin embargo, la obligación de sujetarse a los planes y programas oficiales continua vigente actualmente. No obstante, debe destacarse que esta disposición no contiene en ningún momento, un sentido real de Planeación Educativa y menos de Planeación Económica, por lo que no constituye un antecedente en la materia, unicamente se cita a manera de referencia histórica.

Dentro de este orden de ideas, destacaremos los derechos consagrados en el artículo 27 Constitucional, por contener un carácter inminentemente económico y al respecto diremos que este precepto tomó aquel ideal revolucionario -

(38) Programación y Presupuesto, Secretaría. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los Regímenes Revolucionarios. Méx, D.F. Enero 1982, pág. 12.

que pugná por "La Distribución Equitativa de la Tierra", al prevenir dentro de su texto la limitación a la propiedad privada por parte del estado, por causas de interés público, éste es uno de los grandes logros nacionales ya que anteriormente la propiedad privada no sufría limitaciones, por ser las haciendas la base de la economía agrícola en la época porfirista, caracterizada por grandes proporciones de tierra que las más de las veces por ser tan extensas dejaban de explotarse en su totalidad.

Este precepto tiene un hondo contenido económico, toda vez, que concede la facultad al estado, para establecer una justa distribución de la riqueza, mediante la función social de la propiedad y la reivindicación de los derechos de explotación de los recursos naturales propios de la Nación. Es importante señalar que este artículo fué reformado y adicionado en varias ocasiones, con lo cual fué asimilando nuevas actividades económicas vinculadas con el concepto de propiedad de la Nación, tales como el de producción y explotación de energía eléctrica y nuclear, hidrocarburos y a últimas fechas, el reconocimiento de la zona económica exclusiva.

De esta manera en la disposición citada, ha -

quedado estatuido que la propiedad de tierras, agua y de recursos naturales dentro de los límites de territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio a los particulares, estableciendo la propiedad privada, pero con la facultad -- que se reserva de imponerle las modalidades y limitaciones que fijan las disposiciones del orden público.

En relación al artículo 28 Constitucional cabe hacer notar que la Constitución de 1917, postuló además de las garantías individuales y sociales, los objetivos mínimos del sistema económico nacional mediante la prohibición de monopolios y estancos de cualquier clase, y exenciones de impuesto, y el fomento de ningún tipo de prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuando únicamente las relativas a las actividades del estado en el campo de la acuñación de monedas, correos, telégrafos y radiotelegrafía, emisión de billetes por medio de un sólo Banco del Gobierno Federal, a fin de eliminar todo género de concentración y acaparamiento de artículos de consumo necesario, que tenga por objeto el alza de los precios y eviten o eliminen la libre concurrencia, para obtener ventajas propias o exclusivas, en demerito del público en general.

Podemos señalar que "Así aparecen las facultades estatales para desarrollar una política económica en materia de control de precios y la persecución de los monopolios ilegales, que si bien protege el ejercicio de la libre empresa, también lo hace en razón de la justa distribución de los bienes, protección de las clases sociales débiles y adecuada provisión y satisfacción de bienes materiales para la colectividad". (39).

Por lo que se refiere al desarrollo evolutivo de este precepto, es importante hacer mención a la Reforma propuesta el 5 de octubre de 1965, por el Partido Popular-Socialista, a la Cuadragésima Sexta Legislatura del Congreso de la Unión, la cual no prosperó, pero por los principios en ella contemplados resulta interesante hacer incapié en su contenido. Dicha Reforma, pugó por la inclusión de un capítulo II en nuestra Constitución al cual denominaba "de la Economía Nacional" haciendo mención de los postulados que a continuación se mencionan.

(39) Programación y Presupuesto, Secretaría. Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Edit. Porrúa, S.A. México, Agosto 1981. pág. 17.

Al respecto, adujo que el estado y los particulares, apegados a la función de la propiedad: Sujetarían - sus actividades económicas a un plan general de desarrollo, además consideraba aquellas atribuciones exclusivas del estado para la explotación de recursos naturales, así como la facultad del estado para regular el mercado interior, reestructurar el aparato de distribución y determinó que las inversiones públicas tendrían una finalidad social y económica, por último, contempló la orientación que debería seguir la iniciativa privada en la actividad económica, sin embargo, esta iniciativa no procedió en virtud de que las comisiones de puntos constitucionales y de estudios legislativos la consideraron improcedente.

No obstante por los principios de ella contenidos y sobre todo por el propósito de sujetar la actividad económica del estado a un plan general merece ser considerada como un antecedente, que aún cuando, no se cristalizó, - debe quedar plasmado en la historia de la Planeación en - nuestro país.

La evolución histórica-jurídica de este artículo nos muestra que dicho precepto conserva desde 1917, íntegramente

te su texto hasta el año de 1982, donde en el mes de diciembre se presentó una iniciativa ante el Congreso de la Unión que reformó y adicionó a diversos artículos Constitucionales entre los que se encontraba el artículo 28 de nuestra Carta Magna dentro del cual se establece que la prestación del servicio público de Banca y de Crédito no será objeto de concesión a particulares, ya que será prestado exclusivamente por el estado e induce también a que el estado cuente con las organizaciones y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo.

Asimismo limita los subsidios para aquellas actividades prioritarias, siempre y cuando sean generales o de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación. Igualmente consagra la definición de áreas estratégicas y prioritarias en la economía nacional.

Continuando el estudio de nuestra Norma Suprema pasaremos a analizar el artículo 123 Constitucional para lo cual debemos considerar que los Constituyentes de 1917, rompieron con la concepción liberal de las constituciones del siglo XIX al darle cabida, junto a los derechos tradicionales del individuo, a los derechos sociales que exigía la re

volución, en ese momento, aceptó el estado la obligación de garantizarle, a cada trabajador a cambio de su trabajo los medios, que le permitieran garantizar su vida, salud y un mínimo de bienestar para él y los suyos.

Con base en lo anterior, podemos señalar que este precepto tiene un hondo contenido de transformación del derecho que atañe a la condición social de los trabajadores, ya que optó, por un tratamiento de trabajo que lo diferencia de una mercancía y fortalece la acción de la masa trabajadora en su lucha para alcanzar mejores condiciones de vida, mediante esta disposición se plasmó en nuestra Norma Suprema las justas aspiraciones del proletariado y del pueblo mexicano, para garantizar la existencia de sus derechos en un artículo que reconociera las prerrogativas por las que tanta sangre obrera se había derramado.

La evolución del artículo 123 constitucional se ha acompañado de beneficios económicos y sociales para los trabajadores y al respecto "dos de sus Reformas vinculadas al objeto de este trabajo merecen ser citadas, la relacionada con la federalización de las facultades para legislar en materia laboral efectuada el 6 de septiembre de 1929 y el declarar

de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, que ha asegurado a los trabajadores y a su familia - una vida compatible con la salud y la dignidad". (41)

Es así, que el artículo 123 Constitucional es vivida expresión de los ideales revolucionarios y entraña todo un esfuerzo histórico, razonable y congruente.

Continuando con lo anterior, debemos enfatizar que aún cuando este precepto no tiene un contenido real, - de Planeación, es de gran trascendencia para la actividad económica del país, y por lo tanto para nuestra materia.

Otra disposición que merece ser citada es la - relativa al artículo 131 Constitucional, en la cual se con sagró la facultad privativa del estado para gravar mercancías sujetas a importación y exportación, así como la facultad de la federación para gravar exclusivamente el trán sito de mercancías del país o fuera del territorio nacional, pero sin que la misma federación pueda establecer, ni

(41) Programación y Presupuesto, Secretaría. Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Editorial Porrúa, S. A. México, Agosto 1981. pág. 20

dictar en el Distrito y Territorios Federales los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo - 117 de nuestra Carta Magna, la evolución de este artículo - nos muestra que fué adicionado y modificado por los Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de fechas 8 de marzo de 1981 y 28 de octubre de 1974.

Cabe señalar que este precepto se consideró un antecedente de la Planeación en virtud de que está revestido de un hondo contenido económico y considerando que la - Planeación Económica debe de contemplar integralmente todos los aspectos económicos de un país, las actividades de exportación e importación son básicos para su estudio.

Asimismo, otros artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que debe - considerarse como antecedentes de la Planeación de nuestro país, son los referidos al presupuesto público en los términos de la fracción II del artículo 65 y del actual artículo 74 fracción IV de nuestra Norma Suprema que regula las materias de programación-presupuestación en nuestro sistema nacional de Planeación y el artículo 73 del mismo cuerpo jurídico que da facultades al congreso para legislar en diversas materias que sean actividades económicas ejercidas di-

rectamente por el estado.

Una vez analizados estos artículos podremos afirmar, que en los mismos se sustentó y se sustenta hasta antes de 1982, la actividad económica del estado y por lo tanto la posibilidad de introducir la Planeación como una política gubernamental para administrar su economía y reiteramos que antes de 1982, porque es precisamente en ese año, cuando se somete al Congreso de la Unión las iniciativas de Reforma de algunos artículos de nuestra Norma Suprema para insertar en ella, a rango constitucional la actividad de la Planeación.

Con base en lo anterior, hacemos alusión a la Reforma de los artículos 25 y 26 de nuestra Carta Magna en 1983, por confirmar un momento histórico determinante en la evolución de la Planeación y el desarrollo de México, ya que en ese momento, la actividad de la Planeación es elevado, al rango de Norma Constitucional y pasa a ser una actividad institucional permanente del estado, dichos numerales fueron reformados en el mes de diciembre de 1982, junto con otras disposiciones.

La citada iniciativa de Reforma se aboca a constituir la rectoría del estado y reafirmar el sistema de la economía mixta, estableciendo un modelo de Planeación Democrática para el desarrollo, y fijando las bases para el desarrollo rural integral y para una mejor justicia agraria, así como a definir y precisar las áreas reservadas exclusivamente al estado y la función a desempeñar por las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se desprende del análisis de los artículos citados, que éstos contienen las atribuciones del estado, en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional; así como, aquellas de regulación y fomento. Respecto a estas disposiciones profundizaremos con detalle más adelante en un capítulo posterior, -- por considerarlas inmersas dentro del mismo.

II.1.3 ANTECEDENTES JURIDICO-ADMINISTRATIVOS DE LA PLANEACION EN MEXICO.

A) PRIMEROS ANTECEDENTES

Cabe destacar que los primeros antecedentes jurídicos administrativos de la Planeación después de la Promulgación de la Constitución de 1917, se remontan a la Ley del 15 de junio de 1928 que estableció el Consejo Nacional Económico y la Ley sobre la Planeación General de la República publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1930.

En principio haremos mención de la Ley que crea el Consejo Nacional Económico publicado en el Diario Oficial el año de 1928 (41) tal y como se señaló anteriormente.

Este Consejo fué establecido para llevar a cabo el estudio de los asuntos económicos-sociales de la Nación.

(41) Ley del Consejo Nacional Económico. Diario Oficial del 15/Junio/1928. Por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

y se caracterizó por ser un cuerpo permanentemente y autónomo, de consulta necesaria y de iniciativa libre, en cuanto a su naturaleza jurídica, con fundamento en los artículos - 34 y 37 del mismo ordenamiento, se le podría considerar actualmente como órgano descentralizado, sin embargo, no se conocía esa figura en aquella época.

Asimismo, al Consejo se le facultó para llevar a cabo investigaciones en todos los asuntos de carácter económico-social del país, así como para crear los comités y comisiones que considerara necesarias para cumplir con dicho objetivo y para recabar y concentrar todos los datos económicos de índole oficial o particular que pudiera contribuir al buen desarrollo de los estudios económicos y sociales.

De igual forma, al Consejo se le dotó de competencia para actuar como consultor, de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos para todos los proyectos o estudios de carácter legislativo o reglamentario que se relacionaran con las cuestiones de carácter económico-social del país. Igualmente, desempeñó ese papel ante el Poder Legislativo Federal, así como se le embistió de facultad para presentar ante el Ejecutivo Federal y autoridades-

locales las iniciativas que consideran convenientes para el mejoramiento y regulación de las condiciones socio-económicas y financieras del país. (42)

En cuanto a su integración podemos decir que el artículo 4 de la citada Ley estableció que este Consejo se conformaría por un representante de cada una de las Secretarías y departamentos de Estado. Además de consejeros de diversas cámaras, instituciones de crédito, compañías de seguros, confederaciones, asociaciones y de la Universidad Nacional de México y otras citadas en el precepto. (Un promedio de 42 representantes en total integraban el consejo). (43)

Por último, cabe hacer mención, que dicho consejo fué un órgano de gran trascendencia para aquella época, por el papel que desempeñó en el proceso económico, posteriormente la Ley que creó el Consejo fué abrogada por la -

(42) Artículo 3º Ibidem.

(43) Artículo 4º Ibidem.

Ley publicada en el Diario Oficial el 31 de julio de 1933, a la cual, nos abocaremos más adelante.

B) LEY DE PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA

Por lo que corresponde, a la primera Ley sobre la Planeación General de la República, cabe indicar que ésta fué expedida a mediados de 1930, durante la administración de Pascual Ortiz Rubio y debido a que será un punto que abundaremos con más detalle en otro capítulo, solo enunciaremos algunos aspectos generales de la misma.

En la exposición de motivos de dicha Ley, publicada en el Diario Oficial en 1930, se hablaba de la urgente necesidad de elaborar el "Plan Nacional de México", - en términos principalmente de inventario de recursos nacionales, debo aclarar que esta Ley es uno de los antecedentes históricos más sobresalientes en materia de Planeación.

Por otro lado, este ordenamiento señaló que - "La Planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno Federal para consagrar el desarrollo ma-

terial y constructivo del país a fin de realizarlo en forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, clima, población, historia y tradición, su vida funcional, social y económica, su defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades permanentes y futuras" aún cuando se parte de un concepto integral de la Planeación (44) se acentúa su atributo de instrumento de coordinación y ordenación, numerales subsecuentes de la Ley muestran que tenía un enfoque muy limitado de la Planeación verbigracia, el artículo segundo al señalar que "para lograr lo establecido en el artículo anterior se formara el Plano Nacional de México, constituido por los documentos gráficos en que se expresan todos los estudios que tendrían como propósito regular el desarrollo armónico del país...". De este precepto, se desprende que más que una Planeación del Desarrollo, se busca la conducción de los aspectos espaciales de la localización de infraestructura y que el principal instrumento es el cartográfico.

(44) Art. 1 de la Ley Sobre Planeación General de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1930. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Asimismo, la Ley prevía el establecimiento tanto de la Comisión Nacional de Planeación como de la Comisión de Programa (45), de esta manera, la primera, contaba con una presidencia honoraria a cargo del Presidente de la República y una ejecutiva que correspondía al Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas, además se constituía, por representantes técnicos de todas las dependencias federales las organizaciones profesionales y los organismos representativos del sector privado. Por su parte, la Comisión de Programa, encargada de elaborar todos los estudios, planos y programas enumerados en la Ley, se integraba con el personal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y con dependencia directa de esa Secretaría. (46)

El enfoque limitado de la Planeación se advierte si se considera que su aplicación se encomendó a la ya mencionada Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y no a las dependencias que conocían aspectos más amplios del desarrollo (en particular a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

{45} Artículos 4 y 9 Ibidem.

{46} Artículos 5, 6, 7, 8, 10, 11 y 12 Ibidem.

Sobresale igualmente, que no existía una clara definición sobre la participación de los sectores social y privado, lo que se contraponía a la conceptualización de la Planeación Democrática, en la cual, se considera como uno de sus elementos primordiales la concertación con dichos sectores.

C) CONSEJO NACIONAL ECONOMICO

Para 1933 se expide la Ley que abroga a la que instituyó el Consejo Nacional Económico (Diario Oficial - del 31 de julio), el nuevo ordenamiento crea el Consejo Nacional Económico, como un órgano auxiliar técnico y consultivo del Ejecutivo Federal, del cual dependía.

El nuevo consejo, resolvía las consultas del Ejecutivo Federal en materia de acción económica, le presentaba propuestas para el mejoramiento y regularización de las condiciones económico-sociales y realizaba investigaciones.

Fué estructurado como un órgano de consulta obligatoria "cuando se trate de disposiciones que afecten -

directamente la economía general de la nación, pero el Presidente de la República no está obligado a ajustar sus decisiones a los dictámenes del Consejo". (47)

El órgano que se analiza se integraba con representantes de los empresarios y de los trabajadores y como - por diez técnicos designados por el Gobierno. Igualmente, estaba constituido el Consejo por representantes de los consumidores. (48)

En los recesos del Consejo sus atribuciones eran asumidas por una comisión permanente, integrada por representantes tripartitas y por un secretario general.

Se advierte que el Consejo no estaba obligado a emitir ningún plan y que la Ley de 1933 no se vinculaba a - la Ley de Planeación General.

(47) Artículos 1 y 3 de la Ley que establece el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos.

(48) Artículo 7 Ibidem.

En los considerandos el Presidente Rodríguez señaló "que la política social del Gobierno Revolucionario se ha caracterizado por una tendencia constante de asociar progresivamente a la administración todas las fuerzas sociales y todas las actividades económicas, a fin de alcanzar la unificación de la conciencia nacional, el acrecentamiento de la riqueza y su más equitativa distribución". (49)

Del análisis del Ordenamiento de 1933 se desprende que por lo que corresponde a sus atribuciones éstas se fortalecen (consulta obligatoria en ciertos casos) en cambio no se le reviste de facultades de autoridad, igualmente, se aprecia que el Consejo no es encomendado a una Secretaría de Estado, si no que se le adscribe directamente al Presidente de la República.

Cabe señalar, que antes de pasar al estudio de los planes sexenales es conveniente hacer un parentesis y

(49) Primer párrafo de los considerandos de la Ley que crea el Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Economía Nacional. México. Diario Oficial del 31 de junio de 1933.

analizar algunas disposiciones legales que contienen los cambios en la estructura de la administración pública, a partir de las leyes que organizan al Poder Ejecutivo (comunmente denominadas Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado).

Por lo que corresponde a las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado en 1917, tanto en la de abril como en la de diciembre, no se confía a ningún Secretario o Departamento el proceso de Planeación. Por otro lado, defectos de carácter legislativo llevan a que esas leyes sean excesivamente parcas en la atribución de facultades.

Posteriormente en 1928, mediante la Ley Orgánica del Departamento del Presupuesto de la Federación, se crea un Departamento Administrativo, al que se le confiere preparar y formular el presupuesto de la federación, así como, vigilar su ejecución. Ese Departamento Administrativo estaba facultado para hacer estudios sobre organización administrativa, coordinación de actividades y sistemas de trabajo con fines de economía y eficiencia para el servicio público.

Empero, la Ley no se aplicó y propiamente nunca entró en funciones la nueva dependencia. Sin embargo, la expedición de esa Ley es interesante porque introduce el concepto de lo que después se llamaría "Reforma Administrativa" proceso indispensable para una Planeación Moderna.

Con la expedición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1934, se viene a substituir la Ley Carrancista de 1917, cabe aclarar que, si bien no introduce el concepto de Planeación ni se le confía ésta a ninguna dependencia, sobresale porque se instituye la Secretaría de la Economía Nacional, confiándole la "intervención que corresponde al Ejecutivo Federal sobre producción, distribución y consumo, cuando afecten la economía general del país excepción hecha de la producción agrícola". (50)

Se le señala, igualmente, que tome las medidas administrativas para la exacta observancia del artículo 28 Constitucional y sus Leyes reglamentarias.

(50) Art. 6 Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Publicado en el Diario Oficial de la Federación Diciembre de 1934.

A pesar del nombre de la nueva dependencia, no se le dota de las facultades necesarias para conducir la economía ni para coordinar el proceso de desarrollo. Escreada, vista las dos facultades mencionadas, para contender con los problemas económicos derivados de la crisis de los Estados Unidos.

Por otra parte, la citada Ley de 1934 introduce lo que después serían llamados "programas operativos anuales": "Los secretarios, jefes de departamento y demás dependencias, deberán presentar al Presidente de la República a más tardar el día 1 de enero los trabajos que realizara la administración pública".(51) En concordancia con ello el Presidente Rodríguez emitió un acuerdo por el cual expidió el programa anual del Gobierno Federal para 1934, que tiene el mérito de ser el primer Programa de Gobierno en la historia de nuestro país aunque con las limitaciones de ser de corto plazo (poco menos que de un año).

(51) Programa de Gobierno del Presidente de la República General Abelardo L. Rodríguez, para el año de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de abril de 1934.

Cabe señalar, que merece un estudio especial la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935, - (52) que introduce la Planeación como una de las tareas - de las Secretarías y Departamentos de Estado: Si las Leyes anteriores señalaban que esas dependencias se institufan "para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación" para el estudio y Planeación de la política de conjunto, que en ciertas ramas debe seguirse, y gestionar lo conveniente. Asimismo, se conserva en cada instrumento a la Secretaría de la Economía Nacional - con las facultades que el había conferido la Ley de 1934 y se conserva la obligación de las dependencias de elaborar sus programas anuales.

Para el año de 1939, se expide una nueva Ley, que conserva, para efectos de la Planeación, las mismas so

(52) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Publicado en Diario Oficial de la Federación el 30/diciembre/1935.

luciones de la Ley de 1935, es decir, una vez analizadas éstas. Cerraremos paréntesis indicando que en las Leyes de 1935 y 1939 se consagran el principio de coordinación de las dependencias - señalando que debería proporcionarse información recíproca cuando sea necesario.

D) EL PRIMER PLAN SEXENAL

En el año de 1933, el partido dominante (por los revolucionarios) formuló el primer Plan Sexenal.

Dicho Plan se inspiró en parte en la política de intervención estatal que surgió en los países occidentales más desarrollados como respuesta a la crisis económica mundial así como, en lo poco que se sabía a la sazón en México sobre Planeación.

El Plan Sexenal, era un Plan económico solo de nombre, constituía en realidad, un bosquejo general de la política económica a seguir, después del cambio de administración en 1934, orientado en primer lugar, a lograr que el país saliera de serias dificultades de origen externo, y en caminado en segundo lugar, a alentar el desarrollo económico conforme a los lineamientos señalados en términos de la lucha revolucionaria por el Presidente Calles. (1925-1928)

Se puede decir, que el Plan fué elaborado por la Comisión del programa del Partido Nacional Revolucionario (PNR) y ratificado por la Segunda Convención del PNR -

celebrada en diciembre de 1933.

Por otro lado, es conveniente destacar que el Plan no contenía ningún instrumento práctico para su ejecución. Hacia la época de su preparación, México no contaba con ningún organismo económico o estadístico que realizara los estudios necesarios para traducir las instrucciones generales del Plan a términos cuantitativos. Si bien el documento reconocía la necesidad de elaborar programas económicos anuales para complementar la estructura general del Plan, así como la revisión periódica de sus metas, no disponía del establecimiento de un organismo federal con tal propósito. Simplemente, sugería que los organismos del Partido en el Gobierno se hiciera cargo de todas estas cuestiones.

Debido a ello; en 1935 se hizo un intento para eliminar esta deficiencia básica del Plan, cuando el Presidente Cárdenas creó un organismo consultivo especial, llamado Comité Asesor Especial, integrado por varios secretarios de estado, un representante de la Comisión Nacional de Irrigación y los directores del Banco Central y del Banco Nacional de Crédito Ejidal. A dicho comité se le enco

mendó que coordinara las políticas nacionales de Planeación Sin embargo, y al igual que muchos otros grupos intersecretariales que se crearon en las décadas siguientes aparentemente el comité no funcionó con eficacia. Por último, otra omisión del Plan, consistió en que el Gral. Cárdenas no atribuyó el Comisariado del Plan a la Secretaría de Economía Nacional, sino que, mediante acuerdo, publicado en el Diario Oficial del 16 de junio de 1938, se dispuso que corresponde a la Secretaría de Gobernación organizar todos los trabajos conducentes para la coordinación y cumplimiento del Plan Sexenal de los Gobiernos de la Federación, de los estados y territorios y de los municipios.

Este acuerdo, además de atribuirle competencia para coordinar la Planeación a una Secretaría que por su naturaleza no debería hacerlo, tenía el riesgo de so pretexto de la Planeación, que el ejecutivo, a través de dicha dependencia tuviera injerencias en los procesos de Planeación estatal y municipal.

E) SEGUNDO PLAN SEXENAL

Por lo que hace a este instrumento, cabe destacar que el Presidente Cárdenas dió instrucciones a la Secretaría de Gobernación para preparar el Plan Sexenal, que abarcaría el período de la siguiente administración (1941- - 1946), dicha dependencia fué la encargada de formular el Plan de referencia a través de una oficina técnica, encargada de su instrumentación.

De esta manera, el Segundo Plan Sexenal representó una mejoría respecto del primero, ya que dentro de su contenido se contaba con un capítulo introductorio especial que no figuró en el Primer Plan, en el cual, se examinaba con amplitud los problemas relacionados con la Planeación concreta de las actividades del Gobierno y la coordinación de las diferentes dependencias del mismo, incluso la coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales. Se sugería en el mismo, que el Gobierno Federal delineara su Plan de acción en el terreno económico en términos cuantitativos, y recomendaba el pronto establecimiento de un Consejo Nacional Supremo, en el que estuvieran representadas todas las fuerzas económicas, sociales, políticas y militares.

Asimismo, se dejó en manos del Presidente de la República, la decisión respecto a "el ritmo de las modalidades de ejecución del programa gubernamental". Finalmente, se recomendaba que se revisara y ampliara el nuevo programa, a la luz de la experiencia adquirida durante el Primer Plan Sexenal y de los resultados de los censos nacionales de 1940. En un grado aún más notable que el Primero, - el Segundo Plan Sexenal tampoco pasó de ser un Plan en el papel.

Es importante considerar, que estos dos Planes Sexenales conllevaron a la creación de algunos ordenamientos jurídicos y a que operara algunos cambios administrativos, sobre todo en la administración del Presidente Avila - Camacho quien no aplicó el Plan Sexenal 1941-1946 a pesar - de los abundantes cambios legislativos y administrativos - que instrumentó, en tanto, que el Presidente Cárdenas, sin grandes cambios legislativos y administrativos, cumplió ampliamente con el Primer Plan Sexenal.

Esta proliferación de instrumentos jurídicos y cambios administrativos comenzó a partir de 1941 (diario - Oficial del 17 de abril) cuando se expide la Ley que reforma el Consejo Nacional de Economía, para que quedara adscri

to a la Secretaría de Economía Nacional, como consultor - auxiliar en materia económica y ya no al Presidente de la República.

De esta manera se ampliaban sus facultades. - Se trató a través de este organismo de unificar la acción-económica del gobierno, en sus disposiciones legales y administrativas, mediante el mantenimiento de una política - congruente de alcance nacional, sostenida por todas las de dependencias del ejecutivo, previo acuerdo con la Secretaría de la Economía Nacional, entre las de Hacienda, Agricultura, Trabajo y Comunicaciones, obrando conjuntamente, a tra vés, de sus delegados en el seno del Consejo Nacional de - Economía y presentar anualmente proyectos de leyes para la reforma jurídica, en bien del desarrollo económico.

Las secretarías mencionadas integraban el Consejo, así como Ferrocarriles, Petroleos Mexicanos, representantes de cooperativistas, profesionistas, industriales comerciantes y agricultores, representación paritaria de - los trabajadores respecto de los empresarios.

El secretario de la Economía Nacional presidía el Consejo y las sesiones eran trimestrales.

Existía una comisión permanente y en caso de situaciones graves o de problemas económicos de urgente resolución, se integraban comisiones de emergencia.

Se advierte que con la nueva Ley se buscó fortalecer al Consejo y a la Secretaría de la Economía Nacional, pero que no se le atribuyen facultades de autoridad, ni se le señala explícitamente como instancias de Planeación. Tampoco se dispone que se elabore un plan de desarrollo a pesar de que ya habían sido expedidos los Planes Sexenales.

F) LA COMISION FEDERAL DE PLANEACION ECONOMICA

Entre las principales transformaciones legislativas y administrativas sobresale la decisión del Gobierno de Avila Camacho en 1942, de establecer la Comisión Federal de Planeación Económica, como organismo consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional "en la planificación y coordinación de la economía nacional, en el estudio

de problemas concretos económicos creados por la guerra y de programas para la movilización económica que requiera - la cooperación interamericana". (53)

La importancia del decreto es que por primera y única vez se crea un órgano de Planeación de naturaleza paraestatal y no dependencia centralizada. Asimismo, se consagra un concepto de Planeación y se establece como objetivo a la cooperación interamericana y la resolución de problemas de la guerra.

La comisión fué creada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de julio de 1942 y se integraba por el jefe del departamento y los subsecretarios de Hacienda, Agricultura, Comunicaciones, Trabajo y Marina. La presidencia recaía en el secretario de la Economía Nacional, con voz pero sin voto, había representantes de los Consejos nacionales obrero y patronal-

(53) Artículo 1º, Decreto que crea la Comisión Federal de Planificación Económica, como organismo consultivo de la Secretaría de Economía Nacional. Diario Oficial del 9 de julio de 1942.

y de Ferrocarriles y Petroleos Mexicanos. (54)

Marcándose entonces que se trataba de un órgano público y que los representantes de la sociedad solo tienen derecho a voz. La comisión dictaminaba los programas y presupuestos de los Consejos mixtos de economía regional, que más adelante son comentados.

En los considerandos del decreto se contiene la argumentación que explica la creación de la comisión: que es necesario contar con planes, que es indispensable estudiar en forma sistemática y coordinada los principales problemas derivados de la guerra, y que es necesario contar con los proyectos económicos que deriven de los compromisos internacionales, y que es necesario contar con un organismo federal que coordine los Consejos mixtos de economía regional.

En el mismo año de 1942 (Diario Oficial del 25 de julio) el Presidente Avila Camacho decretó la creación-

(54) Artículos 2, 3 y 4 Ibidem.

de los Consejos mixtos de Economía Regional.

Los nuevos órganos tenían por competencia elaborar los programas y coordinar las actividades que debían desarrollarse en cada entidad federativa tendientes a mejorar las condiciones económicas y sociales de la vida rural y a incrementar la producción agropecuaria; estudiar y proponer la resolución de los problemas relacionados con los precios y abasto de productos agrícolas locales y en general estudiar y proponer soluciones para la producción, industrialización y comercialización de productos del campo.

Los Consejos se integraban con representantes de las Secretarías de Agricultura y de Economía, así como por representantes del Departamento Agrario, de los Bancos Oficiales, de los campesinos, de los propietarios del campo y de los comerciantes e industriales.

Estos órganos tienen el mérito de prevenir la participación de los gobernadores de los estados, quienes los presidían y de contemplar el desarrollo regional. Son órganos, que procuran armonizar a los grupos sociales en -

el campo a raíz de los enfrentamientos derivados de la política agraria del sexenio cardenista.

En el propio año de 1942 (Diario Oficial del 26 de octubre) se decreta la creación del organismo público descentralizado "coordinación y fomento de la producción", que tiene por objeto apoyar nuevas actividades agrícolas y nuevas industrias, así como procurar que las industrias ya establecidas se utilicen para satisfacer las necesidades nacionales y se eviten desperdicios de materias primas de importación.

"El organismo responde a los problemas económicos de la Segunda Guerra Mundial." (55)

(55) Art. 5º,. Decreto que crea un organismo público descentralizado que se denominará Coordinación y Fomento de la Producción. Diario Oficial del 26 de octubre de 1942. México.

El titular del organismo era un coordinador - designado por el Presidente de la República y quien mane- jaba al mismo tiempo el fondo del Fomento a la Industria. Se le señaló como obligación fomentar la inversión de los particulares y dependía directamente del Presidente de la República.

Se advierte que esta entidad duplica las fun- ciones de otras dependencias federales y aún de otras pa- raestatales (por ejemplo, Nacional Financiera).

En 1944 (Diario Oficial del 1 de julio) se decreta la creación del organismo descentralizado "Comi- - sión Federal de Fomento Industrial", cuyo titular era de- signado directamente por el Presidente de la República.

La comisión tenía por objeto "La Planeación, financiamiento, organización y establecimiento de aque- - llas industrias que siendo indispensables para la indus- - trialización racional del país no hayan sido promovidas - por particulares, encuentren dificultades para su finan- - ciación, carezcan de técnicos o tropiecen con cualquier -

obstáculo que impida su establecimiento, dificultando con ello el desarrollo del programa industrial del país". (56) para ello debería elaborar "El Plan de Industrialización-Racional del País", planear, organizar y dirigir un sistema técnico económico de industrialización y financiar y - promover industrias nuevas. (57)

Se trata de un organismo de Planeación Industrial y de promoción y financiamiento a la industrialización. Podría adquirir y vender títulos a empresas industriales.

Este decreto tiene la mayor importancia política e ideológica porque consagra el principio de la subsidiariedad a la empresa pública (crearlas solo tratándose de actividades que no puedan atender los particulares).

(56) Art. 5º Primer Párrafo. Decreto que crea el Organismo Descentralizado "Comisión Federal de Fomento Industrial". Diario Oficial 1º Julio de 1944. S.H.C.P México.

(57) Art. 3º incisos a, b, c, d, f, etc. Ibidem.

Y porque señala expresamente que la industrialización es el único medio eficaz para lograr el desarrollo. El decreto establece que "las empresas que organice la Comisión Federal de Fomento Industrial, podrán ser adquiridas en cualquier tiempo por los particulares". (58)

Este organismo también tiene efectos duplicatorios por suponerse a otras dependencias y entidades.

En 1942 mediante decreto publicado en el Diario Oficial del 7 de noviembre, se intituyó el Comité - Coordinador de las Importaciones, con representantes de varias secretarías y que tuvo por propósito certificar necesidades de importación, tomando en cuenta las dificultades para obtener bienes del exterior.

En 1942 igualmente (Diario Oficial del 31 de diciembre), se expidió la Ley que crea la Comisión Impulso

ra y Corrdinadora de la Investigación Científica, como organismo descentralizado. Esta entidad debía formular un programa de investigación científica y coordinar el aprovechamiento de los recursos públicos en la materia.

Como puede apreciarse por la revisión de los ordenamientos arriba reseñados, se advierte falta de claridad en la concepción de la Planeación y en la organización de la Administración Pública de la Planeación: proliferan los ordenamientos, se superponen las estructuras administrativas y se carece de un plan que efectivamente rijan el proceso de desarrollo, se aprecia, por otra parte, que la Segunda Guerra Mundial influye decididamente en los intentos de racionalizar, ordenar y coordinar el proceso económico.

Cuando en 1946, llegó el momento de otro cambio de administración, el desarrollo de la economía continuaba en firme, pero otra vez volvió a escucharse el término "Planeación Económica" la campaña electoral del candidato presidencial Miguel Alemán, introdujo dos elementos nuevos en la formulación de política económica del gobierno entrante. La primera novedad consistió en que el propio aspirante a la presidencia participó en este empeño

muy activamente. En segundo lugar, la gama de los grupos que participaron se extendió considerablemente más allá de los acostumbrados técnicos del gobierno y los altos miembros del partido gobernante.

A raíz de esta consulta se dieron cambios en la administración pública, como fué la promulgación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1946 (Diario Oficial del 13 de diciembre), la Ley no creó ninguna dependencia encargada de los procesos de Planeación, sin embargo, estableció la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, (59) la que se encargó de realizar estudios y sugerir las medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública, así como coadyuvar al control del sector paraestatal.

Esta Ley destacó por dos errores legislativos de la mayor importancia: establece que habrá hasta dos secretarías de estado sin competencia legal y señala que -

(59) Art. 15 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. México. Diario Oficial del 13/Dic/1946, México. Secretaría de Gobernación.

un reglamento del ejecutivo precisará la competencia de las distintas dependencias. (60)

El reglamento respectivo se publicó en el Diario Oficial el 2 de enero de 1947. El reglamento señala que a la Secretaría de Bienes Nacionales corresponderá intervenir en los contratos de obra pública, presidir las juntas federales de mejoras materiales e intervenir en la asignación de subsidios. (61)

En 1947, por otra parte, se expidió la primera Ley para el control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, por medio de la cual quedaban sujetos esos entes a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal. (62)

(60) Artículos 2, 18 y 26. Ibidem.

(61) Artículo 13 del Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. México. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial del 2/enero/1947.

(62) Art. 1, Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. México. Diario Oficial del 31/diciembre/1947.

La Ley de referencia, señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propondrá al ejecutivo federal un plan general de operaciones del sector paraestatal.

En 1948 (Diario Oficial del 31 de enero), mediante decreto, el presidente Miguel Alemán creó la Comisión Nacional de Inversiones como organismo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encargado de controlar, vigilar y coordinar a las entidades paraestatales en los términos de la Ley de 1947.

Esa comisión, pese a su nombre, no tuvo facultades explícitas para elaborar el programa de inversiones públicas.

En 1949 (Diario Oficial del 19 de diciembre), se deroga el decreto de referencia por no haber podido satisfacer plenamente las finalidades que se propuso la Ley de 1947. (63)

(63) Art. 1º del Decreto que deroga el de 27/enero/1948, - por el que se crea la Comisión Nacional de Inversiones. México. SHCP. Diario Oficial del 19/diciembre 1949.

La primera Ley para el control, prácticamente - no fué aplicada.

g) PLAN DE INVERSIONES Y COMITE DE INVERSIONES

Cuando el nuevo presidente, Adolfo Ruiz Corti- nes, asumió el poder a fines de 1952, se encontró con mu- - chos problemas bajo una aparente prosperidad.

Por tal razón en 1953, medio año después del - cambio de gobierno, el nuevo presidente ordenó que las Se- cretarías de Hacienda y Economía prepararan un plan de in- versiones del sector público para todo el período de la ad- ministración (1953-1958).

El plan debía apoyarse en informes que propor- cionaran todas las secretarías de estado, los organismos - autónomos y las empresas estatales, conforme a sus propios- programas de inversiones y a sus recursos financieros actua- les y previstos. Todos estos datos debían comunicarse a - un organismo que no era de nueva creación (o bien recordan- do el intento de 1947 a un organismo que resucitaba), el - comité de inversiones.

Creado en 1954 por el presidente Ruiz Cortines mediante acuerdo (64) por el cual disponfa que la comisión nacional de inversiones dependerfa directamente del Presidente de la República, y señalando que "para alcanzar los mayores beneficios en las inversiones públicas es necesario - buscar una adecuada coordinación, a efecto de que cada obra por realizarse obedezca a las más estrictas necesidades económicas y sociales, debiendo ejecutarse preferentemente aquellas que favorezcan en forma inmediata al desarrollo económico del país".

Dicha comisión dictaminaba los proyectos de inversiones, realizaba estudios económicos y debía presentar un programa de inversiones públicas. (65)

(64) Acuerdo que dispone que la Comisión Nacional de Inversiones dependerá directamente del Presidente de la República. México. Diario Oficial del 29/octubre/1954.

(65) Art. 3º Ibidem.

Este órgano funcionó con gran eficiencia merced a la calidad técnica de sus miembros y al apoyo político - que significaba depender directamete del jefe del ejecutivo.

No obstante, no se contaba con una visión integral de la Planeación del desarrollo. Se trataba de programar sólo un aspecto de la Planeación del desarrollo: - Las inversiones públicas.

A la Comisión correspondió propiamente la tarea de examinar y comprobar las actividades y programas de inversión de los numerosos organismos federales y autónomos, - (66) en forma tan resuelta que inmediatamente tropezó con dificultades políticas. Además, que las instrucciones presidenciales para elaborar un plan de inversiones públicas a largo plazo, dificultaron el manejo tradicional, por la Secretaría de Hacienda.

La propuesta de programar y jerarquizar las inversiones públicas por períodos mayores de un año, implicaba el compromiso de que la Secretaría de Hacienda quedara obligada a proporcionar los fondos para su financiamiento, independientemente de sus recursos financieros anuales. -- Igualmente, la Secretaría de Hacienda quedaba con las manos atadas, en caso de otorgar menor asignación presupuestal a determinados proyectos de inversiones públicas, si era ella misma, la entidad encargada de elaborar y preparar los planes.

Debemos señalar que este organismo a posteriori puede considerarse como un avance importante hacia la programación de las inversiones del sector público en México.

La reorganizada Comisión Nacional de Inversiones adscrita directamente al Presidente de la República, se integró por un director y cuatro miembros técnicos, designados estos, por el propio director, (67) dentro de las atribuciones que le asignaron están la de estudiar y evaluar los proyectos de inversion

(67) Artículo 10. Ibidem.

según su importancia para las necesidades económicas y sociales inmediatas del país; formular estudios económicos-destinados a coordinar la prioridad, el volumen y el papel de las inversiones públicas conforme a los objetivos de la política económica, fiscal y social; y someter a la consideración del Presidente un plan coordinado de inversiones-públicas, entre otras. (68)

A fin de auxiliar a la citada comisión en sus tareas el artículo cuatro obligaba a todas las dependencias del gobierno federal, a los organismos autónomos y a las empresas de participación estatal a que proporcionaran información sobre los programas de inversión que estaban ejecutando y sobre los nuevos proyectos en estudio, y los planes de inversión a más largo plazo. Al mismo tiempo - por disposición presidencial se prohibió a todos los organismos y dependencias realizar cualquier inversión sólo en los casos expresamente aprobados por la Comisión.

De esta forma, puede decirse con certeza que los técnicos de la comisión desempeñaron un útil papel adicional al servir como fuente directa de información para la presidencia sobre los problemas económicos más urgentes de las diversas regiones.

Esta información era, asimismo, útil para comprobar la que recibía el Presidente a través de conductos más tradicionales: Las secretarías de estado, las autoridades estatales y locales, y las entidades de la administración pública descentralizada.

Cabe señalar que, si bien no se dieron facultades legales a la comisión para supervisar y controlar la realización global de las inversiones de las dependencias federales en los organismos autónomos y las empresas estatales, sí podían controlar de facto estas actividades, en grado importante. Y esto último gracias a que disponía de la información financiera y técnica necesaria sobre el avance de cualquier proyecto de inversión del sector público, y a que también disfrutaba de alguna capacidad para aplicar ciertas "sanciones" a los organismos cuya actividad fuese pobre en cuanto a la Planeación y ejecución de -

sus programas de inversión. (69)

Esto se debió a que los retrasos indebidos en la ejecución de proyectos como consecuencia de mala Planeación o Administración, podían afectar la posición del organismo frente a la comisión, cuando llegara el momento de pedir asignaciones de fondos para el año siguiente.

Por otro lado, el reitero injustificado de fondos del cual debía darse cuenta a la comisión, podía llegar de un modo indirecto a conocimiento del Presidente, con el resultado de que se modificara la administración del organismo afectado. Como la competencia para obtener los fondos federales ha sido siempre bastante dura, la comisión disponía de un medio efectivo para dirigir a los organismos menos eficientes hacia un mejor funcionamiento.

(69) Artículo 5º. Ibidem.

Asimismo, debe destacarse la omisión en que incurrió la Comisión Nacional de Inversiones al no insistir, desde el primer momento, en la necesidad de formular una regulación que estableciera prioridades sectoriales para las inversiones públicas y que se hubiese conformado únicamente, en cambio, con realizar la simple tarea de encuadrar los proyectos de inversión preparados por las numerosas entidades y dependencias federales, ya que tal situación confería una posición privilegiada a aquellos organismos cuya buena administración o planeación le permitieran presentar gran número de propuestas con proyectos nuevos, bien preparados, o a los funcionarios o administradores de empresas estatales que tuviesen un acceso directo a la presidencia, por razones de política interna.

Por otro lado, la comisión comenzó a actuar cuando estaba en marcha un programa de inversiones no coordinado. Entonces, una de sus funciones primordiales consistió en distribuir los fondos disponibles de manera un tanto más racional entre los proyectos ya en marcha.

De esta manera, la Comisión Nacional de Inversiones desempeñó funciones que rebasaron el marco de las enunciadas en el decreto de 1954; la expansión de tales -

funciones indica que el gobierno de Ruiz Cortines consideraba a este instrumento muy útil y enteramente satisfactorio.

Hacia 1956 se habían asignado a la Comisión varias funciones adicionales: realizar estudios sobre las implicaciones financieras de la inversión pública; analizar las tendencias generales de la economía, y contribuir a la planeación de la política económica nacional, a fin de integrar y justificar las inversiones del sector público; elaborar previsiones a largo plazo de las necesidades de inversión por sectores principales; estudiar y analizar diferentes aspectos de la inversión pública, tales como su relación con el desarrollo económico y sus efectos sobre el sector público e influencia sobre la balanza de pagos.

De esta manera, el primer plan de inversiones se formuló en 1956 con un ámbito temporal de dos años - - (1957-1958) que sirvió como base de las negociaciones con el Banco Internacional y con otros organismos financieros del exterior, en torno a nuevos préstamos para irrigación, desarrollo de la energía y comunicaciones y transportes.

La omisión que se observa en el programa es la ausencia de estudios a más largo plazo sobre requerimientos de inversiones públicas en México, sobre todo en algunos sectores básicos de la economía mexicana, tales como los de la energía eléctrica y petróleo.

Con el cambio de administración a fines de 1958, se estableció con el Presidente Adolfo López Mateos, una nueva secretaría de estado, la Secretaría de la Presidencia (D.O. Del 24 de diciembre).

El nuevo gobierno hizo aprobar también una Ley sobre las funciones de las dependencias del Poder Ejecutivo, en la que le daban facultades a la Secretaría de la Presidencia para reunir todos los datos necesarios con relación a la formulación de un plan general de gastos e inversiones del gobierno federal; programar las obras públicas y su utilización final; formular propuestas para la promoción y desarrollo de regiones y localidades, y planear, coordinar e inspeccionar las inversiones de las autoridades federales, organismos autónomos y empresas estatales. En otras palabras, la totalidad de las funciones-

de la comisión de inversiones se atribuyeron a la secretaría. (70)

Empero, y a título aclaratorio, cabe destacar que originalmente se propuso la creación de una secretaría de estado de mucho mayor alcance: la Secretaría de Planeación y de Presupuesto. La misma iniciativa que tuvo su origen en uno de los íntimos colaboradores del nuevo Presidente de la República, preveía también el establecimiento de varios consejos intersecretariales, entre ellos un consejo de política económica, integrado por todos los secretarios de estado responsables de poner en práctica las decisiones del ejecutivo en el campo económico.

Esta iniciativa no prosperó, primero porque implicaba la abdicación por parte de la Secretaría de Hacienda de una de sus funciones primordiales -la de elaborar los presupuestos federales-, y, segundo, porque rompían con la tradición política de los regímenes posrevolucionarios imponiendo al Presidente de la República la obligación

(70) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Secretaría de Gobernación. México. Diario Oficial de 24/diciembre de 1958.

legal de convocar periódicamente reuniones con los distintos secretarios de estado, en lugar de tratar los asuntos de cada ramo con cada secretario separadamente.

Parece que el Presidente Adolfo López Mateos no encontró ninguna ventaja en la idea de formalizar tales reuniones, que equivalían al establecimiento de un gabinete económico dentro del Poder Ejecutivo, ya que sin disposición legal alguna el Presidente de México puede convocar reuniones periódicas del Presidente con algunos grupos de secretarios de estado

La Secretaría de la Presidencia, que inicialmente se concibió como una supersecretaría de planeación y coordinación del gasto público, se convirtió a la postre, en una Secretaría de Estado con funciones bastante limitadas.

Por lo que corresponde a la Comisión Nacional de Inversiones, denominada ahora Dirección de Inversiones Públicas, quedó incorporada a la nueva secretaría como una de sus cinco áreas, siendo las cuatro restantes la de planeación, la de vigilancia de inversiones y subsidios, la de legislación y la de asuntos administrativos. Esta peculiar estructura de la secretaría, que situaba funciones de una im

portancia claramente disímil en el mismo nivel organizativo fué consecuencia manifiesta de consideraciones personales y administrativas. El antiguo cargo de director de la comisión de inversiones se consideró de tal importancia que se le situó en una categoría inmediatamente después de la que correspondía al secretario y subsecretario de la presidencia.

Por otra parte, se consideró que la dirección de planeación, recientemente creada, constituía un experimento y no merecía un lugar más alto en la jerarquía, que el concedido a la reorganizada comisión de inversiones. Consecuentemente, desde el principio apareció una curiosa dicotomía derivada de la coexistencia de dos direcciones paralelas, independientemente una de la otra, podemos decir que los funcionarios federales que tuvieron la responsabilidad de crear la secretaría no tenía una idea muy clara de lo que se proponían lograr (en términos funcionales no políticos) al asimilar la comisión de inversiones a la Secretaría de la Presidencia y compensar esta decisión mediante el establecimiento de la dirección de planeación.

Con la creación de esta dependencia, se introduce un cambio radical en la administración pública de la

planeación, ya que esta secretaría se convierte en la dependencia de planeación, sobre todo, de las inversiones, pero sin que pierda totalmente sus facultades la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en ese terreno. De igual forma se crea la Secretaría del Patrimonio Nacional, (71) que sustituye a la Secretaría de Bienes Nacionales, y que conoce del sector paraestatal.

La Secretaría de la Presidencia, que desde los 30's habfa existido con facultades muy limitadas y fuera -- del marco de la Ley, es encargada de "recabar los datos pa -- ra elaborar el plan general de gasto público e inversio -- nes del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República: Planear obras: Sistemas y aprovechamiento de los mismos: Proyectar el fomento y desa -- rrollo de las regiones y localidades que le señale el Presi -- dente de la República; coordinar los programas de inver -- sión de los diversos órganos de la administración pública; -- planear y vigilar la inversión pública y la de los organis -- mos descentralizados y empresas de participación estatal".- (72) esa Secretaría absorbió a la comisión de inversiones-

(71) Artículo 7, *Ibidem*.

(72) Artículo 16, *Ibidem*.

de 1954.

Bajo la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 no se pudieron dar los avances de planificación esperados, por dos factores concurrentes:

- La Secretaría de la Presidencia tuvo que contender con la Secretaría de Hacienda (que conocía del gasto público y del financiamiento) y la Secretaría del Patrimonio Nacional (que conocía del control del sector paraestatal);
- Se carecía de una infraestructura jurídica de la planeación articulada (Ley de Planeación y Sistema Nacional de Planeación).

De hecho, la Secretaría de la Presidencia sólo conocía de la aprobación de las inversiones públicas, pero sin contar con un plan de desarrollo.

En la administración 1958-1964 proliferan los ordenamientos de planeación y se subraya la importancia de esta técnica para el desarrollo económico, bajo la influen-

cia de organismos interamericanos. De entre esos ordenamientos sobresale el acuerdo presidencial de 1959 (D. O. del 30 de junio), que ordena que tanto las dependencias centralizadas como las entidades paraestatales deben elaborar un programa de inversión de mediano plazo (1960-1964), al que deben ajustar los proyectos anuales de inversión.

Se señala que el programa tiene por objetivos: El desarrollo nacional: Lograr, junto con la inversión privada, un incremento de la producción que supere la de la población; mejorar los niveles de vida; crear empleos mejorar la distribución del ingreso; impulsar el desarrollo regional y sectorial; alcanzar el desarrollo con estabilidad monetaria y fortalecer la balanza de pagos. (73)

El acuerdo señala que los programas de las dependencias y entidades deben guiarse por los siguientes criterios: La productividad económica y social; la población beneficiaria; la construcción, la conservación y el

(73) ART. 3º del Acuerdo que dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal elaboren un programa de Inversiones. Gobernación. México. Diario Oficial del 30/Jun/59.

mantenimiento; la terminación de obras en proceso; la previsión de inversiones complementarias. (74)

El Acuerdo tiene una vocación disciplinaria: - La Secretaría de Hacienda no dará trámite a ningún proyecto que no esté aprobado por el Presidente con sujeción al Acuerdo y no se podrán obtener créditos sin la aprobación - del jefe del ejecutivo.

El acuerdo previene, además, que la Secretaría de la Presidencia buscará la coordinación de los proyectos y su jerarquización en el programa de inversiones. (75)

En 1961 (Diario Oficial del 2 de agosto) se publica un Acuerdo Presidencial que ordena que las distintas secretarías, departamentos y entidades paraestatales deberán esforzarse por proseguir las siguientes tareas: Puntualizar la política económica y social más adecuada para-

(74) Artículo 4º Ibidem.

(75) Artículo 11 Ibidem.

acelerar el desarrollo; calcular los recursos necesarios; elaborar planes nacionales de desarrollo económico y social; formular programas especiales; planear el desarrollo integral de las regiones; fomentar la coordinación entre las dependencias y entre los niveles de gobierno y promover las reformas administrativas necesarias.

Las mencionadas dependencias y entidades. Deberían presentar sus programas y proyectos a la Secretaría de la Presidencia para su presentación al Presidente de la República, la cual podía solicitar al sector privado la información necesaria. (76)

En 1962 (Diario Oficial del 2 de marzo) el ejecutivo acuerda la constitución de una comisión intersecretarial integrada por representantes de las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia, con el fin de que formu--

(76) Arts. 2,3,4,5 y 6 del Acuerdo a todas las Secretarías y Departamentos de Estado para elaborar sus planes de acción persiguiendo los objetivos que se señalan y su men sus esfuerzos para la proyección y ejecución de su sus programas coordinados tendientes al desarrollo económico y social del país. México. D.O. agosto/61.

len planes nacionales para el desarrollo económico y social del país a corto y largo plazo. Esa comisión debía hacer los estudios financieros necesarios para el desarrollo del país y al efecto contaría con una oficina técnica para elaborar los estudios necesarios. Los planes serían presentados por conducto de las dos dependencias mencionadas al Presidente de la República.

Como se advierte, existen deficiencias muy evidentes: Se carece de una Ley que de fundamento a los distintos ordenamientos secundarios: Proliferan esos ordenamientos de manera inconexa; no se encarga a una sola dependencia la rectoría de la planeación; se habla de varios planes nacionales de desarrollo.

H) PLAN DE ACCION INMEDIATA

De conformidad con los distintos instrumentos jurídicos que se expidieron en el régimen 1959-1964, se elaboró el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, bajo el influjo de los acuerdos de la alianza para el progreso, y que se refiere fundamentalmente a las inversiones públicas (esto es había un alcance parcial de la planeación).

Sobre este plan podemos decir que solo se dió a conocer a la opinión pública del país un resumen del mismo-presentado como documento informativo por el gobierno de México ante la primera reunión anual del Consejo interamericano económico y social de la OEA (CIES), celebrada en México en octubre de 1962. (77) El plan fué sometido a la consideración de las autoridades de la alianza para el progreso.

En octubre de 1964, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en una publicación destinada a los compradores extranjeros de bonos de desarrollo de los Estados Unidos Mexicanos, informó que:

En un esfuerzo tendiente a integrar las actividades de desarrollo de los sectores público y privado de la economía.

(77) Algunos detalles del "Plan de Acción Inmediata" aparecieron posteriormente también en informe de Gobierno de México al Comité Especial sobre Programación y Preparación de Proyectos. México. Julio de 1963.

Este plan formulado en consonancia con los principios de la carta de punta del Este, fué sometido a la nómina de los nueve de la alianza para el progreso y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, para su evaluación. Ambos organismos dieron fin a su revisión en los comienzos de 1964, con la mira de hacer nuevos empresitos a México, dentro de la estimación global de los recursos, internos y externos, requeridos para cubrir los objetivos del plan.

Esto requeriría que la mitad total de capital, proviniera del sector público y que el resto fuera movili- zado por la empresa privada para el financiamiento del -- plan.

En efecto, como se preveía que la ejecución del plan para 1962-64 dependiera, en medida considerable, del acceso que se tuviera al crédito del exterior, parecía bas- tante lógico que los planeadores concedieran elevada prioridad a la inversión social, sobre todo en educación, sa- lud pública y habitación.

Este plan constituyó el primer intento de elabo

rar un programa nacional de inversiones que abarcara también el sector privado. Es en extremo difícil formular cualquier juicio sobre esta parte del documento porque la base estadística de que disponían los planeadores era en extremo débil, y la experiencia del país en cuanto a programar la inversión era prácticamente nula.

De esta manera podemos decir que el plan se limitó a esbozar los grandes lineamientos de política económica general sin entrar en un análisis pormenorizado de la viabilidad de la aplicación de las políticas en él definidas en su conjunto.

Finalmente, el plan de acción inmediata fué un instrumento de corto plazo y se caracterizó por las metas precisas, sobre todo, en cuanto a crecimiento económico, a inversiones, a endeudamiento externo, a inversión privada, etc.

1) INICIATIVA DE LEY DE PLANEACION (1963)

Sí bien no tuvo el adecuado trámite parlamentario, la iniciativa de Ley Federal de Planeación, presenta

da al senado en 1963 por un grupo de senadores, reviste un especial interés para la historia legislativa de la planeación. (78)

En la exposición de motivos de la iniciativa a comento se señaló que la "Planeación persigue el aprovechamiento óptimo de los recursos naturales y humanos, dentro del marco de las garantías que consagra nuestra constitución, para lograr por este camino un desarrollo económico acelerado y armónico y para alcanzar simultáneamente las metas de justicia social establecidas".

De igual manera, en el artículo primero, se proponía una noción legal de planeación: "La previsión y encauzamiento a mediano y a largo plazo del desarrollo económico nacional, con base en el aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles humanos y materiales, orientados al logro de metas de justicia social, previamente determinadas". Asimismo, se indicaba que la planeación nacional

(78) El 19 de septiembre de 1963, la Comisión Senatorial de Planeación integrada por los Senadores Fernando Lanz Duret, Edgardo Medina Alonso y Abel Huitrón y Audo, presentaron a la consideración de la H. Cámara

y los aspectos regionales de la misma que comprenden a dos o más entidades federativas corresponden al Ejecutivo - de la Unión. (Artículo Segundo), se consideraba en dicha iniciativa que la planeación debería ser democrática, - con ello se trataba de precisar la participación de los - distintos sectores de la población y en consecuencia a lo anterior se encontraban los artículos 12, 13 y 14 de la - Ley.

Por otro lado la Ley tenía previsto instituir - como órganos de planeación a: La Comisión Nacional de Pla neación, Las Comisiones Sectoriales, a la Subcomisión de - Financiamiento, a la Subcomisión de Coordinación Regional - y las Direcciones de Planeación.

La Comisión Nacional de Planeación dependía del Presidente de la República y se formaba por 9 miembros (de los cuales 4 deberían ser economistas) y contaría con un - secretario general. En las comisiones sectoriales había - representantes de los campesinos y de los trabajadores así como del sector privado.

Se señalaba en la iniciativa que al inicio de -

cada administración presidencial el ejecutivo enviaría a la comisión nacional de planeación un instrumento conteniendo las metas económicas y sociales de su gobierno, - (79) conforme al cual la comisión en un plazo de 3 meses debería elaborar la versión preliminar del plan. Esa - versión preliminar sería difundida popularmente y conocida por las comisiones sectoriales para que a partir de - las opiniones vertidas se elaborara el proyecto de plan - nacional de desarrollo económico y social por la propia - comisión. La duración del plan sería de 6 años. (80)

El artículo 39 de la iniciativa señalaba el - contenido mínimo del plan, incluyendo la tasa de creci- - miento. El plan sería revisado anualmente por la comi- - sión y sería obligatorio para el sector público. El -- plan sería indicativo para el sector privado y el sector- - social. Las empresas que decidieran colaborar en la eje- - cución del plan recibirían estímulos y subsidios por par- - te del gobierno.

(79) Art. 29 Ibidem.
(80) Art. 30 Ibidem.

Cabe destacar que el Poder Legislativo, es decir, el Congreso de la Unión no tendría intervención en el proceso de planeación, excepción hecha del ejercicio de sus atribuciones constitucionales en cuanto a instrumentos vinculados con el plan.

Empero, la iniciativa no fué aprobada en virtud de las críticas de que fué objeto y por problemas de competencia entre las diversas dependencias del Gobierno Federal. Igualmente, por tratarse de una iniciativa de fin de sexenio que daría lugar a una Ley y a un proceso a desenvolverse en la administración siguiente no tuvo viabilidad política.

En la administración siguiente, del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, no hay cambios legislativos y administrativos de trascendencia en materia de planeación, a no ser de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal de 1966 (Diario Oficial del 4 de enero), que sustituyó a la Ley de 1947. Esa Ley amplía las facultades de la Secretaría del Patrimonio Nacional en cuanto al control del sector paraestatal, pero conserva dicho control repartido entre la mencionada dependen-

cia y las Secretarías de Hacienda y la Presidencia.

La Ley de 1966 obliga a que las entidades paraes-
tatales presenten sus presupuestos y programas anuales de -
operación y tiene escaso contenido planificador.

Sin mayores cambios legislativos y como resulta-
do del trabajo de la comisión secretarial para la formula-
ción de planes de desarrollo económico y social, se elabora
el plan de desarrollo económico y social 1966-1970, que con-
templa directrices para la acción pública y estímulos para
la iniciativa privada. Ese plan contiene compromisos cuan-
titativos.

Se advierte que este último instrumento no es a-
probado por un acuerdo o decreto presidencial y que circuns-
cribe a la acción pública federal.

J) PERIODO 1970-1976

Leyes de Asentamientos Humanos y del Desarrollo-
Urbano del D. F.

Por lo que corresponde a la administración del Presidente Luis Echeverría, cabe destacar que no hubo una Ley que sistemáticamente abordara los aspectos de planeación. No obstante, se promovieron dos Leyes que rigen aspectos fundamentales de la planeación, como son los asentamientos humanos y el desarrollo urbano del Distrito Federal. Para la emisión de esas Leyes, previamente se reformó la Constitución, generándose una polémica jurídica y política de la mayor trascendencia.

La Constitución fué reformada en sus numerales 27 y 115. En cuanto al primer precepto se incluye el problema de los asentamientos humanos, (81) en su párrafo 3o. en la fracción IV del artículo 115 se señala que los estados y municipios expedirán leyes, reglamentos y disposiciones administrativas para cumplir con el artículo 27 en lo que se refiere a los centros urbanos y en la fracción V, se contempla la conurbación.

(81) Reformas a los Artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23/diciembre/1975.

Con fundamento en las bases constitucionales se expidió en 1976 (Diario Oficial del 26 de mayo) la Ley - General de Asentamientos Humanos, la cual tiene por objeto establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos fijar las normas básicas para planear los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el estado ejercerá sus atribuciones en cuanto al uso de la tierra.

Esta Ley ordena que se elabore el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, los Planes Estatales de Desarrollo Urbano y los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, así como los Planes de Ordenación de Centros Urbanos. (82)

Es importante considerar que, esos planes tienen una dimensión jurídica muy rica, a diferencia de otros que se contemplan en otros ordenamientos. Esa dimensión-jurídica preocupó a círculos conservadores por estimar es-

(82) Ley General de Asentamientos Humanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20/diciembre/ - 1975.

tos que se vulneran las garantías individuales, sobre todo la propiedad y la libertad, y se amplía la intervención del estado en la economía y en la vida social.

En el mismo año (Diario Oficial del 7 de enero) se expide la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que tiene por objeto ordenar el Desarrollo Urbano de esa entidad federativa, conservar y mejorar su territorio y establecer las normas conforme a las cuales el D.D.F. ejercerá sus atribuciones para determinar el manejo de tierras, aguas y bosques. Dentro del cuerpo de dicha Ley se previene que habrá un plan directo para el Desarrollo Urbano, así como un plan general y planes parciales.

La dimensión jurídica de la Planeación del Distrito Federal también fué motivo de preocupación.

A partir de esas reformas legales se expidieron en todos los estados leyes de Desarrollo Urbano y se emitieron los respectivos planes estatales y municipales.

Con anterioridad a esos ordenamientos y mediante decreto presidencial (Diario Oficial del 28 de ene-

ro de 1975) se creó la Comisión Nacional de Desarrollo - Regional dependiente de la Secretaría de la Presidencia e integrada por un gran número de representantes de dependencias y entidades públicas, no habiendo participación - de los sectores social y privado. (83)

Por lo tanto, el sentido democrático y participativo de la planeación se hizo a un lado y se encauzó - únicamente a la planeación gubernamental, es decir del - sector público.

La comisión tenía por funciones elaborar y proponer programas de desarrollo económico y social a corto, mediano y largo plazo para dos o más entidades federativas; sugerir lineamientos para la programación de la inversión pública federal con miras al desarrollo regional; coordinar las inversiones públicas federales para fortalecer el desarrollo regional y promover obras y proyectos - de inversión. Se trata de un órgano de planeación regio

(83) Artículo 1º del Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional. Publicado en el Diario Oficial el 28/enero/1975.

nal, que fué modificado por decreto del 28 de junio de 1976, para compatibilizar con los cambios legislativos que se dieron en ese año. (84)

El nuevo decreto instituyó la Comisión Nacional para el Desarrollo Regional y Urbano, la cual se formó también sólo por funcionarios públicos remotando ese vacío en la planeación por la falta de participación de los sectores social y privado. Sin embargo, tratando de suplir esa omisión se previno en el decreto, que se podría envitar a emitir opinión a agrupaciones privadas y sociales. Esa comisión coordinaría la elaboración del plan nacional de desarrollo urbano y se abocaría a supervisar su ejecución; coordinar las inversiones públicas federales para fortalecer el desarrollo regional; vincularse con los comités promotores del desarrollo socio-económico de los estados y elaborar programas de desarrollo económico y social para dos o más estados.

Es de recordar, además, que en cada estado se formó un comité promotor del desarrollo socio-económico, integrado con representantes federales y estatales para apoyar la formulación de programas de desarrollo regional y dictaminar los proyectos de inversión pública, que años después se convertirían en los comités de planeación del desarrollo de los estados. (85)

Los coplades se transformaron en organismos descentralizados.

Debemos reconocer que en la administración - - 1970-1976 aún cuando hubo intentos preliminares, no se contó con un plan nacional de desarrollo ni hubo tiempo para emitir los planes que contemplaba la nueva legislación en materia de Desarrollo Urbano y de Asentamientos Humanos.

(85) Decreto que amplía funciones a los Comités Promotores del Desarrollo Socio-económico de los Estados. México. Publicado en el Diario Oficial el 28 de junio de 1976.

K) PERIODO 1976-1982

En la administración del Presidente José López Portillo, se hicieron esfuerzos importantes para dotar de infraestructura legal a los procesos de planeación. Sin embargo, no se explicitó la base constitucional ni se contó con una Ley de Planeación, que de manera sistemática y coherente articulara jurídicamente un esquema.

En lugar de expedirse una Ley Rectora (Ley de Planeación), en ese régimen se publicaron varias leyes - que inciden en cuestiones fundamentales para un proceso de planeación: Financiamiento externo (Ley General de Deuda Pública); gasto público (Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público); adquisiciones públicas (Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Almacenes); obras públicas (Ley de Obras Públicas), etc. La Ley organizó a la administración pública federal; por otra parte, -- creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargandosele el gasto público y separando éste de los ingresos, que siguen confiados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Así se separan las 2 fases básicas del proceso presupuestario disminuyendose la injerencia de la autoridad hacendaria en los procesos de planeación.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, que sustituye a la Secretaría de la Presidencia, y que se conforma con otras atribuciones y recursos de otras dependencias federales tiene a su cargo de conformidad con el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal "recabar los datos y elaborar con la participación, en su caso, de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la administración pública federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República", además de las facultades de planeación que ya poseía la Secretaría de la Presidencia mencionada. SPP se hace cargo también de la vigilancia y control paraestatal, que había sido de la competencia de la extinta Secretaría del Patrimonio Nacional. (86)

Con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y usando un procedimiento inductivo (de menos o más), que a la postre resulta inconveniente, se

(86) Apartado 32. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1976.

fueron exponiendo programas sectoriales, para al fin expedir el plan global de desarrollo 1980-1982. Cabe destacar que, la expedición de esos instrumentos, desde el punto de vista jurídico, fué poco coherente e insuficiente.

En diciembre de 1982 fué reforzado el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para perfeccionar las facultades de la Secretaría de Programación y Presupuesto: Así el nuevo artículo 32 señalaba que a esa dependencia tocaba "proyectar la planeación nacional de carácter global y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el plan nacional-correspondiente; formular y coordinar la ejecución de los programas regionales y especiales que les señala el Presidente de la República; coordinar las actividades de planeación del desarrollo integral del país, así como procurar la congruencia entre las acciones de la administración pública federal y los objetivos, estrategias, políticas y metas del plan nacional; establecer los procedimientos de participación de los sectores social y privado y coordinar acciones con los estados.

El artículo 32 fué nuevamente modificado en di-

ciembre de 1983, para conciliarlo con los artículos de contenido económico de la Constitución y con la Ley de Planeación.(87).Este último ordenamiento representa el punto más - alto en la evolución legislativa de la planeación en Méxi- co: Define las responsabilidades de la Secretaría de Pro- gramación y Presupuesto, de las dependencias coordinadoras de sector y de las entidades paraestatales; delimita la - participación del Congreso de la Unión; establecer las fases fundamentales del proceso de planeación e identifica - las cuatro vertientes de la instrumentación de los planes- y programas. Igualmente, previene la intervención de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en - cuanto a la evaluación gubernamental. En un capítulo posterior serán examinados los ordenamientos vigentes que ri- gen el Sistema Nacional de Planeación de México.

(87) Ley de Planeación, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1985.

CAPITULO III

EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA EN MEXICO.

III.1 LEY SOBRE PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA III.2-
LOS PRIMEROS INTENTOS DE PLANEACION A) PRIMER PLAN SEXE-
NAL B) SEGUNDO PLAN SEXENAL C) OTROS INTENTOS III.2.1 PRO
YECTO DE LA LEY FEDERAL DE PLANEACION III.3 EL SISTEMA NA
CIONAL DE PLANEACION DE DESARROLLO 1980-1982 III.3.1 --
PLAN GLOBAL DE DESARROLLO III.4. LEY DE PLANEACION Y EL -
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988 III.4.1 LEY DE PLA-
NEACION III.4.2 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO III.5 EL MAR
CO CONSTITUCIONAL LEGAL Y REGLAMENTARIO III.5.1 BASE LE-
GAL Y REGLAMENTARIA III.6 ORGANIZACION INSTITUCIONAL DE
LA PLANEACION III.6.1 PROCESO NACIONAL DE PLANEACION --
III.6.1.1 FORMULACION III.6.1.2 INSTRUMENTACION ---
III.6.1.2.1 OBLIGADA III.6.1.2.2 COORDINADA III.6.1.2.3.
CONCERTADA III.6.1.2.4 INDUCIDA III.6.1.3. CONTROL --
III.6.1.4 EVALUACION III.7 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL, -
A) NIVEL GLOBAL, B) NIVEL SECTORIAL C) NIVEL INSTITUCIO--
NAL, D) NIVEL ESTATAL Y MUNICIPAL, E) NIVEL ESTATAL, --
F) NIVEL MUNICIPAL, G) PLANEACION REGIONAL III.8 VERTIEN
TES DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA ---
III.8.1 OBLIGADA III.8.2 COORDINADA III.8.3 CONCERTADA
III.8.4 INDUCIDA.

EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA
EN MEXICO

Para iniciar el estudio de Sistema Nacional de Planeación Democrática en México contemplado como se indicó anteriormente en -- nuestra norma suprema, comenzaré, con el análisis de los diversos instrumentos jurídicos que fundamentaron el devenir histórico de la planeación para que, de esta manera, conocer sin que es to sea un ejercicio duplicatorio del capítulo de antecedentes jurídicos de la Planeación en nuestro país, un estudio pormenorizado de los instrumentos jurídicos de la planeación, que contribuyeron a la conformación del sistema de planeación imperante y -- que privan actualmente como medio de control y ordenación de la economía de México.

III.1 LEY SOBRE PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA.

Cabe indicar, como se menciona en otro capítulo, que esta ley fué expedida, 1930, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio del mismo año, en el periodo de Gobierno del Presidente Pascual Ortiz Rubio, etapa -- con la cual se iniciaron los esfuerzos para hacer de la Planeación un medio para ordenar las tareas Nacionales.

Retomando nuestros comentarios anteriores, se había indicado que en la exposición de motivos de la referida Ley se -- mencionaba la urgente necesidad de contar con el "Plano Nacional de México" en términos principalmente del inventario de Recursos Nacionales, a través del cual se sentarían las bases para la construcción de la infraestructura física del país.

Esta "necesidad de proceder al inventario tenía como origen iniciar el proceso de reconstrucción del país, después de la lucha armada revolucionaria, de forma tal, que todas las medidas encaminadas a fomentar el desarrollo del país estuvieran cimentadas en el estudio ordenado y armónico del territorio" (88), de la afirmación anterior se desprende que la Planeación en México se identificaba más con el concepto actual de Planeación Urbana (89), que con el de Planeación de Desarrollo Económico.

Por otro lado, es conveniente indicar que en el artículo 10., de la citada Ley, se definió un concepto de planeación que a su letra dice: "La Planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica de acuerdo a su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la Defensa Nacional, la de Salubridad Pública, y las necesidades presentes y futuras", se denota de esta definición su enfoque limitado, en virtud de que se pretende más que un desarrollo económico, la conducción de los aspectos especiales de localí

(88) Programación y Presupuesto, Secretaría. Revista Planeación Democrática Ley sobre Planeación General de la República de - 12 de Julio de 1930, No.5 julio 1983, pág. 22

(89) La planeación Urbana significa, convencionalmente elaborar planes que contemplen las componentes Espaciales y Geográficos y cuyos objetivos son los de proporcionar una estructura espacial de actividades, así como reordenación de los asentamientos humanos.

calización e infraestructura reforzándose con ello, la afirmación antes señalada.

A mayor abundamiento, citaremos las numerales 2° y 3° de dicha Ley, en los cuales se cita que para lograr el objetivo a que se refiere el artículo primero se requería la formación de un "Plano Nacional de México" se indica que este se integrará por los documentos gráficos en que se expresen todos los estudios y aspectos necesarios para el país. Del análisis de estas disposiciones se observa, que se acentúa su atributo de instrumento de coordinación y ordenación de localización de infraestructura.

Asimismo, en el seno de dicha ley, se crea para la formación del "Plano Nacional de México" dos comisiones, la Nacional de Planeación ('90) y la de Programa ('91), a la primera, se le otorga el carácter del cuerpo consultivo, y se integra por un sin número de representantes de los sectores social y privado, ca be aclarar que, en el capítulo de antecedentes indicamos que se carecía de una definición clara sobre la participación de estos sectores, lo que se contraponía a la participación de la Planeación Democrática.

Empero, no se puede omitir que se empezaba a apuntalar hacia la participación democrática de los diversos sectores

(190) Artículos 4,5 y 7 de la Ley sobre la Planeación General de la República, Publicada en el Diario Oficial de la Federación 12 de Julio de 1930, Secretaría de Comunicaciones y -- Obras Públicas.

en la formulación de los planes, en razón de que la ley multicitada en su artículo 8o, deja a merced del reglamento de la misma, la regulación sobre el funcionamiento de dicha comisión, y por lo tanto de los sectores social y privado. Por lo que corresponde a la segunda, es decir a la comisión de programa se le encomendó la elaboración de todos los estudios, planos y programas enumerados en la Ley.

Dicha comisión, de acuerdo con el artículo 9º, dependía de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, por ello el costo de la formulación del "Plano Nacional de México", quedaría incluido en el presupuesto de dicha dependencia (.92), de ahí, se desprende el enfoque restringido de la Planeación del Desarrollo, ya que no se encomendó la aplicación del Plan a las Secretarías que conocían aspectos más amplios del Desarrollo Económico.

Por último queda indicar que este instrumento no tuvo mayor trascendencia jurídica y política, y que el plan no fué más allá de ser un mero inventario de recursos Nacionales.

III. 2 LOS PRIMEROS INTENTOS DE PLANEACION.

Continuando con nuestra exposición debemos indicar que posterior a la expedición de la Ley sobre Planeación General de la República y antes de la expedición del primer plan sexenal, se llevaron a cabo algunos otros intentos, los cuales -

han sido vertidos en los capítulos anteriores y por ello únicamente los enunciaremos.

Daremos inicio a este apartado con la Ley de 1933, que abroga lo que instituyó el Consejo Nacional Económico (93), publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Julio - del mismo año. A través del nuevo ordenamiento se crea el Consejo Nacional de Economía, como un órgano auxiliar técnico y consultivo del Ejecutivo Federal, al cual se adscribió. Debe indicarse que a este organismo se le facultó como asesor en materia económica, función que realizó mediante la elaboración de trabajos que - contuvieran propuestas para el mejoramiento y regularización de - las condiciones económicas-sociales del país.

Empero, este órgano nunca se le atribuyó la formulación de ningún plan por lo tanto no se vinculó jamás con la ley sobre Planeación General de la República, no obstante, que su papel dentro de la actividad económica del Presidente Rodríguez fué trascendental.

Dentro de los instrumentos jurídicos que dan fuerza y contenido a la actividad del Estado y propiamente a la organización del Poder Ejecutivo se encuentran las leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, en virtud de que en estas se contienen los cambios en la estructura orgánica y funcional de la Ad

(93) Ley que crea el Consejo Nacional Económico de los Estados - Unidos Mexicanos. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Julio de 1933.

ministración Pública Federal, por lo que corresponde a estos cuerpos jurídicos; cabe aclarar que para 1917 (en las leyes de Secretarías y Departamentos de Estado de Abril y Diciembre) (94), no se atribuye para ninguna dependencia o departamento el proceso de Planeación.

Subsecuentemente, con la expedición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1934 (95), que sustituyó a las Leyes carrancistas de 1917, se instituye la Secretaría de Economía Nacional, atribuyéndose en su artículo 60. "la intervención que corresponda al Ejecutivo Federal sobre producción, -- distribución y consumo, cuando afecta a la economía general del país a excepción hecha de la producción agrícola".

Asimismo, se le faculta para instrumentar las medidas pertinentes para la exacta observancia del artículo 28 constitucional y sus leyes reglamentarias.

A pesar del nombre de esta Secretaría, no se le otorgan las facultades necesarias para conducir la economía y para coordinar el proceso de desarrollo, sin embargo, la importancia de la referida ley, consiste en que en ella se introduce la obligación de los Secretarios, Jefes de Departamento y demás servidores públicos mayores de las distintas dependencias o entida--

(94) Ley de Sentencias de Estado publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 1917 y el 31 de Diciembre de 1917.

des del Ejecutivo Federal, de presentar al presidente de la República a más tardar el 10. de Enero los trabajos que realizarán en la esfera de su competencia, es decir, lo que a la postre se denominaría "programas operativos anuales". En concomitancia a ello, el presidente de la república en turno emitió en 1934, un acuerdo por medio del cual se formularía el "Programa de Gobierno del Presidente de la República General Abelardo Rodríguez", publicado en el Diario Oficial de la Federación, el primero de abril de ese año, lo notable de este decreto, es que estableció por primera vez en la historia el primer programa de Gobierno, claro está con la limitante de ser de corto plazo.

Debe indicarse que posteriormente, en el año de 1935, se publica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (96), que abrogaría a la de 1934.

La importancia de la Ley de 1935, se cñe en que este instrumento fue formulado en estrecha relación con el primer plan sexenal y trata de adecuar la estructura de la administración pública federal a las necesidades del Plan, esta ley se concibió como un instrumento para facilitar que el sector público cumpliera los compromisos asumidos en el plan.

En dicho ordenamiento, se estableció la distribución de atribuciones de todas las Secretarías y Departamentos de la Administración Pública Federal y las acciones a emprender, las cuales se precisaron dentro del ámbito de su competencia y posibi

(96) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Diciembre de 1935.

litaron con ello la coordinación inter-secretarial para cumplir -- con los objetivos del plan.

Es de vital importancia resaltar, que esta Ley -- fué la primera en considerar que el Ejecutivo contaría con Secretarías y Departamentos de Estado para el despacho de los negocios -- del orden administrativo, de la Federación y para el estudio y planeación de la política de conjunto, que en ciertas ramas debía seguirse, (97), como se puede apreciar este instrumento instruye -- por primera vez, que las dependencias del ejecutivo colaboran en -- el estudio y planeación de la política en conjunto, cabe destacar, que la introducción del término no se le limita en ese período a -- este instrumento similar concepto fue plasmado en 1934, con la reforma al artículo 30., en su fracción II, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (98).

En este orden de ideas, la ley de 1935 fue un -- instrumento que introdujo la planeación como una de las tareas de las Dependencias del Gobierno Federal, para el cabal cumplimiento de su gestión pública.

Asimismo, en este instrumento en su numeral 290, consagra el principio de coordinación de las Dependencias, al establecer que " cuando alguna Secretaría o Departamento necesite la --

(97) Artículo 10, de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Diciembre de 1935.

(98) Artículo 30, Fracción II de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1934.

cooperación técnica o informaciones y datos de cualquier otra Secretaría o Departamento, estas tendrán la obligación de proporcionarlas preferentemente".

De igual forma se conserva en su artículo 23 la obligación de las Dependencias de elaborar sus programas anuales - y se conserva también la recién creada Secretaría de Economía Nacional, incurriendo nuevamente en la omisión anterior de no dotarla de las atribuciones necesarias para encargarle la ejecución del primer plan sexenal como se verá más adelante.

Para 1939 se expide una nueva Ley de Secretarías y Departamentos, que conserva para efectos de la planeación, las mismas soluciones que la de 1935, como se puede apreciar estos instrumentos se avocan principalmente a apoyar la ejecución del plan sexenal.

A).- PRIMER PLAN SEXENAL.

Este plan marcó, el inicio de una nueva cooperación de la planeación mexicana para orientar el desarrollo nacional por ello, el Partido Nacional Revolucionario ese año, al tiempo que aprobaba el plan sexenal, postulaba al General Lázaro Cárdenas como candidato a la Presidencia de la República. De esta manera el Gobierno de la República asumía al plan y a su vez manifestaba su voluntad política de ordenar las acciones del Sector Público a fin de cumplir, con los postulados y responsabilidades, derivadas de la Constitución de 1917.

Entre las características principales del plan podemos encontrar su profundo carácter social y nacionalista, esto unido a la política intervencionista por parte del Estado, la cual surge como respuesta a la corriente de intervencionismo estatal que proliferó en los países occidentales más desarrolladas, para combatir la crisis económica mundial de la época.

Cabe destacar que "en las corrientes desarrollistas de corte liberal que surgieron en aquellos tiempos en América Latina como producto de la crisis mundial de 1929. Como ya asentamos, se consideraba que una decidida intervención del Estado en la vida económica del país constituía la base principal para las transformaciones sociales, idea sustentada en uno de los párrafos del plan sexenal que Cárdenas adoptó como programa de su gobierno: el intervencionismo tenía su fundamento según el plan, en la Constitución de 1917 que había quitado al Estado el carácter de institución puramente política y lo había orientado hacia la acción reguladora de los fenómenos vitales del país" (99).

Hemos señalado anteriormente, que el plan sexenal, era un plan económico de nombre, constituía en realidad un bosquejo general de la política económica a seguir, después del cambio de la administración en 1934, orientado en primer lugar, a lograr que el país saliera de las serias dificultades de origen externo,

(99) José Basurto, Cárdenas y el Poder. Editorial Era 1a. Edición, México, 1983. Pág. 38.

encaminado en segundo lugar, a alentar el desarrollo económico, - conforme a los lineamientos señalados en términos de la lucha revolucionaria por el Presidente Calles (1925-1928).

Debe indicarse, que las condiciones particulares de la sociedad mexicana, durante la primera mitad de la década de los años treinta y la necesidad impostergable de materializar los ideales y principios surgidos de la Revolución, determinaron el - contenido principal del plan, que se encauzó como se señaló antes, a lograr el objetivo fundamental de incrementar el nivel de vida de la población, a la distribución de tierras y a la mejor explotación de las mismas, a mejorar también las condiciones de trabajo, educación y sanidad de la población, acompañadas estas medidas sociales con las de índole económico, encauzadas sobre todo , a buscar la autosuficiencia económica y el uso real de los recursos nacionales. De ahí nuestra afirmación, de que el plan tenía un profundo carácter social y nacionalista.

Por otro lado, el carácter nacionalista y social del plan contribuyó a que el presidente en turno se identificara - plenamente con él, ya que su política demostró ser totalmente nacionalista, en razón a ello, para algunos autores el Presidente -- Cárdenas hizo del plan un instrumento propio de la administración de su gobierno y el desarrollo de su campaña. Así lo expresó el -- destacado historiador Arnaldo Córdoba en su libro la política de - masas del Cardenismo.

"Cardenas y sus colaboradores utilizaron la campaña electoral para difundir y popularizar los postulados del plan sexenal, en un recorrido por el país que no tiene precedentes en toda la historia política de México..." (100)

La afirmación, de que el Presidente Cárdenas encontró una plena identificación de los objetivos del plan, con las acciones emprendidas en su gobierno, se reafirma con las palabras por él pronunciadas ante el Congreso de la Unión el 10. de Septiembre de 1934.

"Mi gobierno al iniciar su administración, se encontró dentro de los términos contradictorios de un dilema ineludible, constituyendo uno de sus extremos la subordinación de todo programa de mejoramiento social a la conservación de la riqueza organizada, solución preferida por las clases conservadoras que cerrando los ojos a la miseria y a las necesidades del pueblo ha perseguido un interés lucrativo individualista. El otro extremo exigiendo el cumplimiento del programa impuesto por la revolución, consiste en dirigir la economía del país en el sentido del mayor número de sus habitantes, reconociendo que, para lograrlo se hacía necesario recurrir al auxilio de la técnica profesional y a la organización solidaria de los trabajadores, a fin de aprovechar debidamente nuestras riquezas intensificándolas en ventaja del --

(100) Arnaldo Córdoba, "La Política de Masas del Cardenismo". Edit. Erar serie Popular; México 1974, pág. 53.

país entero. El Gobierno se decidió por este último extremo del dilema" (101).

Por lo que corresponde al contenido del plan, podemos decir, que, las estrategias principales fueron: la agricultura y desarrollo del campo; nueva organización y promoción agrícola; irrigación; riqueza pecuaria; riqueza forestal; trabajo, - economía nacional (explotación de recursos naturales); comunicaciones y obras públicas; salubridad pública; educación, gobernación; ejército, relaciones exteriores, hacienda y crédito público y obras constructivas de las comunidades.

En resumen, podemos decir que el plan era ante todo un documento político que sintetizaba los postulados fundamentales del desarrollo mexicano, durante los años treinta y al mismo tiempo, un compromiso del Gobierno ante la sociedad.

En este orden de ideas en el plan se reconocía la necesidad de elaborar programas económicos anuales para complementar la estructura general de plan, así como la revisión periódica de sus metas, empero, no disponía del establecimiento de un organismo federal con tal propósito. Simplemente, sugería que - los organismos del partido en el Gobierno se hicieran cargo de - estas cuestiones, la carencia de un órgano que realizará la coordinación del Plan denotava que en el país no existía ningún organismo capaz de traducir las instrucciones generales del plan - -

(101) De la Presidencia, Secretaría. México a través de los Informes Presidenciales, tomo 1, México 1976. Pág.262.

(elementos cualitativos) a términos cuantitativos, lo cual se -- traducía en que el plan no contenía ningún instrumento práctico -- para su ejecución. .

En razón a lo anterior, el gobierno en 1935, hizo un intento para eliminar esta deficiencia básica del plan, creando un organismo consultivo especial, llamado "Comité Asesor Especial", al cual nos referimos en el capítulo de antecedentes, a dicho comité se le encomendó las políticas nacionales de planeación. No obstante este comité no funcionó con eficacia y por lo tanto no eliminó la omisión del plan.

Este intento de subsanar la omisión del plan se acompañó de la promulgación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935. A través de la cual se trató que la estructura orgánica funcional de las Dependencias de la Administración Pública respondiera a las necesidades del plan, sin embargo, nuevamente se incurrió en una omisión, la cual consistió en que el General Cárdenas, no atribuyó el comisariado del plan a la Secretaría de Economía Nacional, si no que mediante acuerdo (102), dispuso que compete a la "Secretaría de Gobernación organizar todas las leyes y trabajos conducentes para la coordinación y cumplimiento del plan sexenal de los Gobiernos de la Federación, de los Estados, territorios y municipios" (103).

Este acuerdo, además de atribuirle competencia para coordinar la planeación a una que por su naturaleza no debía hacerlo, tenía el riesgo que bajo pretexto de la Planeación, posibilita

(102) Gobernación Secretaría. Acuerdo por el cual se previene que compete a la Secretaría de Gobernación, la coordinación y cumplimiento del Plan Sexenal.

(103) Artículo 1. IRIDEM.

ba al ejecutivo, a través de esa Secretaría a tener injerencias - en los procesos de planeación estatal y municipal, ocasionando -- con ello una invasión de competencia.

Este error de distribución de competencia en que - incurrió el presidente Cárdenas, puede explicarse debido a que de acuerdo con las atribuciones que le otorgaba la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935, a la Secretaría de Gobernación en el Artículo 2 fracción XXVIII, correspondía a esa Dependencia, llevaran a cabo "En general todas aquellas materias de Política - interna que conforme a leyes especiales le correspondan o que competan al Ejecutivo Federal y no esten expresamente señaladas a al guna otra Secretaría o Departamento de Estado"; debe aclararse -- que este artículo fué el utilizado por el Presidente Cárdenas, para expedir el acuerdo multicitado.

Esta omisión obedece en parte, a que en aquella -- época en el país se tenían escasos conocimientos sobre Planeación y por lo tanto de los órganos encargados de la ejecución, evaluación y coordinación del Plan, a esto se debió que se atribuyera a la Secretaría de Gobernación el carácter de comisariado del Plan.

Si ha esto sumamos que los supuestos normativos -- considerados en la Fracción XXVIII del artículo 2o. de la Ley, establecían que competera a esa Secretaría por su lado "conocer todas aquellas materias de política interior que conforma a las leyes especiales le correspondan o que competan al Ejecutivo Federal", y en este caso la planeación era otra actividad que com-

petía al Ejecutivo Federal, por otro lado, se les facultaba también a conocer sobre "todas las materias que no estén señaladas a alguna Secretaría o Departamento" y la planeación no se le había atribuido expresamente a ninguna dependencia, por lo tanto y conforme a derecho el Presidente Cárdenas asignó el papel de comisionado del Plan a la Secretaría de Gobernación, no obstante, no dejará de ser un error de distribución de competencias que trascendió en la ejecución del plan.

Por último, para nuestro punto de vista la decisión más óptima hubiera sido que el Presidente Cárdenas reformara la Ley de 1935 y atribuyera esa competencia a la Secretaría de Economía Nacional. Sin embargo la falta de experiencia en materia de planeación determinó lo contrario.

b) SEGUNDO PLAN SEXENAL 1940-1946

El segundo plan sexenal, nace en el contexto de la Segunda Guerra Mundial y se formula para ser el Programa de Gobierno del General Manuel Avila Camacho. Este segundo plan representa la continuidad de los esfuerzos, que en materia de Planeación y Desarrollo se habfan realizado en el sexenio 1934-1940 y que significa una aportación definitiva a la obra del Gral. Cárdenas, empero, el segundo plan no pudo ser llevado a la práctica debido a la situación de emergencia que invadió al país a causa de la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, no deja precedente alguno, que en el segundo plan sexenal se dieron avances técnico-conceptuales trascendentales en la historia de la Planeación en México.

Reiterando nuestros comentarios vertidos en capítulos anteriores, podemos decir que este plan representa una mejoría respecto al primero; ya que dentro de su contenido se contaba con un capítulo especial, en el cual se analizaba con amplitud los problemas relacionados con la planeación de las actividades del Gobierno y la coordinación de las diferentes dependencias en la ejecución del plan, incluso consideraba la coordinación entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) así lo expresa el Lic. José Manuel Villagoroda, al indicar que "en el segundo plan sexenal, formulado para ser el programa de Gobierno del Presidente Manuel Avila Camacho, se ahonda más directamente el problema de la planeación de las actividades Gubernamentales y la - -

Coordinación de las diferentes dependencias oficiales para una organización progresiva y sistemática en la transformación revolucionaria... (104)".

A mayor abundamiento, el Catedrático Leopoldo Solís, señaló "El Plan dedicaba una sección a los temas de planeación y Coordinación, esto es, a los problemas relativos a la planeación de las actividades gubernamentales y a la coordinación de las diversas dependencias del Gobierno, se destaca la conveniencia de mejorar el régimen federal establecido por la constitución mediante la coordinación de las actividades del Gobierno Federal con las de los Gobiernos Locales y los Municipales que deberán realizarse por convenios que no tiendan a establecer sistemas rígidamente uniformes en todo el país, sino que se adaptaran a las características, necesidades y posibilidades locales" (105).

Dentro del plan se estimaba, que el Gobierno Federal delinearía su plan de acción en el terreno económico en términos cuantitativos, a través de la fijación de metas alcanzables y traducidas a unidades de medidas. Y recomendaba el establecimiento de un Consejo Nacional Supremo, en el cual estarían representadas todas las fuerzas económicas, sociales, políticas y militares.

(104) Secretaría de Programación y Presupuesto, aspectos Jurídicos de la Planeación en México, Ed. Porrúa, S.A. México 1981. Pág. 25

(105) Solís Leopoldo, Planes de Desarrollo Económico y Social en México. Ed. Setseptantas, la Edición, México 1975. Págs. 50, 51

Asimismo, se recomendaba que se examinara y ampliara el nuevo programa, a luz de la experiencia adquirida durante el primer plan y de los resultados de los censos nacionales de 1940.

De igual forma, debemos señalar que el proyecto del plan sexenal fué formulado por el Comité Central Ejecutivo del Partido de la Revolución Mexicana (P.R.M.), conjuntamente con la oficina-técnica de la Secretaría de Gobernación al final del período Cardenista. En este plan se contiene una exposición de la doctrina revolucionaria y se representaba los postulados y las acciones concretas que normarían la política de Gobierno.

En el período constitucional de 1940-1946, el segundo plan sexenal, se integró de 14 capítulos, correspondientes a los sectores productivos; agrícola, industrial y Comercio; comunicaciones y transportes; los sectores sociales; trabajo y previsión social educación, salud y asistencia pública; y los organismos e instrumentos de gobierno y política económica; Hacienda y Crédito Público; -- Relaciones Exteriores, Gobernación, publicidad, Defensa, Departamento del Distrito Federal, Planeación y Coordinación.

Cabe señalar, que aún cuando el segundo plan contenía grandes avances con respecto al primero en teoría y conceptualización de la planeación, no pudo ser llevado a la práctica por el Gobierno de Avila Camacho, debido a que su período presidencial se caracterizó por una economía de guerra que orientada por la desarticulación del mercado internacional y por la política económica belige-

gerante de los países en el mundo, así como por la necesidad de satisfacer su demanda interna, lo obligó a implementar una política de industrialización del país que no permitió introducir y operar del segundo -- plan sexenal.

Sin embargo, no debe olvidarse que dentro de su período proliferan la expedición de instrumentos jurídicos y cambios administrativos, que influyeron notablemente en la historia de la planeación como fueron: La Ley que reforma el Consejo Nacional de Economía (106), la Expedición de los Decretos de creación de: La Comisión Federal de Planeación (107); Los Consejos Mixtos de Economía Regional (108), la Coordinación y Fomento de la Producción (109), la Comisión Federal de Fomento Industrial (110) el Comité Coordinador de exportaciones (111) y por último la Ley que crea la Comisión Impulsora y Coordinadora de Investigación Científica (112) instrumentos jurídicos analizadas en el capítulo de antecedentes, razón por la cual, únicamente enunciaremos algunas referencias generales respecto a estos.

- (106) Ley que crea el Consejo Nacional Económico adscrito a la Secretaría de Economía Nacional, publicado en el D.O. de la Federación de fecha 17 de abril de 1941.
- (107) Decreto que crea la Comisión Federal de Planificación Económica como organismo consultivo de la Sria. de Economía Nacional, publicado en el D.O. de la Federación de fecha 9 de julio de 1942.
- (108) Decreto de creación de los Consejos Mixtos de Economía Regional, publicado en el P.O. de fecha 25 de julio de 1942.
- (109) Decreto de creación del Organismo Público Descentralizado, que se denominaría Coordinación y Fomento a la Producción. Publicado en el P.O. de fecha 26 de octubre de 1942.
- (110) Decreto que crea el Organismo Descentralizado que se denominará "Comisión Federal de Fomento Industrial", publicado en el P.O. de fecha 10. de julio de 1944.
- (111) Decreto que crea el Comité Coordinador de las Importaciones como representante de varias Secretarías, publicado en el P.O. de la Federación de fecha 7 de noviembre de 1942.
- (112) Ley que crea la Comisión Impulsora y Coordinadora de la Investigación Científica como Organismo Descentralizado, publicado en el Periódico Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1942

De estos instrumentos, conviene recapitular en especial sobre el Decreto de Creación de la Comisión Federal de Planeación (113) , en el cual se crea, de conformidad con el artículo primero del Decreto como organismo consultivo de la Secretaría de Economía Nacional para la planeación y coordinación de la economía nacional, en el estudio de problemas concretos económicos creados por la guerra y de programas para la movilización económica - que requiera la cooperación interamericana" (114 , debe indicarse que una de sus características principales consistió, en que por primera vez se crea un órgano de planeación de naturaleza paraestatal y no una dependencia del nivel central, asimismo se consagra un concepto de planeación.

Por otro lado, la comisión se integró por representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Agricultura, Comunicaciones, Trabajo, Marina y el Departamento del D.F., presidida la Comisión por el Secretario de la Economía Nacional - y representantes de otras entidades así como de los sectores social y privado.

Se puede decir que "El nuevo mandato presidencial coincidió con el inicio de la segunda Guerra Mundial, lo que obligó a establecer, en 1942 la Comisión Federal de Planeación Económica- en sustitución del anterior Consejo Nacional de Economía, - resultando básicamente para encarar los problemas económicos sur-

(113) Decreto que crea la Comisión Federal de Planificación Económica, como Organismo Consultivo de la Secretaría de Economía Nacional, publicado en el P.O. de fecha 9 de julio de 1942, México.

(114) Artículo 10., Ibidem.

gidos con motivo de la guerra; producción de emergencia, problemas relativos a materias primas, coordinación económica de los organismos públicos o privados que llevan cuenta del progreso por el gobierno " (115).

En los considerandos del decreto de creación de la citada comisión se explica la razón por la cual surge este organismo, al indicar que es necesario contar con planes; que es indispensable estudiar en forma sistemática y coordinada los principales problemas derivados de la guerra, y que es necesario adecuarlos con los proyectos económicos que se deriven de los compromisos y que es necesario contar con un organismo federal que coordine los consejos mixtos de economía nacional.

Asimismo, se tenía previsto que esta comisión se encargara de llevar cuenta del progreso de los planes económicos puestos en vigor por el gobierno.

Con base en lo anterior, se puede apreciar que este organismo fungió como comisariado del plan, sin embargo, la realidad lo convirtió en un órgano de consulta y coordinación de las actividades económicas, debido a, que en ese período, el segundo plan sexenal jamás fue aplicado.

Lo característico de estos ordenamientos y cambios administrativos operados en este período, es que se avocaron en -

(115) Programación y Presupuesto, Secretaría, Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, Ed. Porrúa, S.A. México 1981, - Pág. 491

su gran mayoría a contribuir a la planeación y organización de la política industrial imperante en 1940-1946. Sin embargo, en la mayoría de estos ordenamientos se advierte la falta de claridad en la concepción de la planeación y en la organización de la administración pública para la planeación, por carecer de un plan que efectivamente rigiera el proceso de desarrollo económico. No obstante, no se puede omitir, que la segunda Guerra Mundial contribuyó definitivamente en los esfuerzos de racionalizar, ordenar y -- coordinar los procesos económicos.

C) OTROS INTENTOS.

Posterior a la formulación de los planes sexenales y a los instrumentos derivados de estos, se llevaron a cabo algunos intentos en la materia y se crearon nuevos organismos encargados de la planeación, los cuales se fueron desarrollando indistintamente en los períodos presidenciales subsecuentes al de Cárdenas y Avila Camacho, como fueron el de Rufz Cortinez con la creación de la Comisión de Inversiones y el Plan Nacional de Inversiones, el de López Mateos con la creación de la Secretaría de la -- Presidencia de la República y los acuerdos de 1959 y 1961 que establecieron como obligación de las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal, el elaborar: el primero, un programa de inversiones y el segundo, el de formular sus planes de acción tendientes al desarrollo económico y social del país. Así como la iniciativa de Ley de Planeación de 1963.

Por lo que corresponde, al período del presidente Díaz Ordaz, encontramos a la denominada Comisión Intersecretarial para la formulación del Desarrollo Económico y Social y por lo que toca, al período de Luis Echeverría destacan tanto las reformas a la Constitución como la Ley General de Asentamientos Humanos, 1975 y 1976- respectivamente y los instrumentos derivados de estos ordenamientos jurídicos, hasta llegar al período López Portillista, que marca una nueva etapa en la planeación y establece las bases para la consolidación del Sistema Nacional de Planeación democrática de 1982 y que prevalece actualmente. Empero, conviene destacar que estos instrumentos, así como los omitidos en este apartado han sido plasmados con antelación en el capítulo de antecedentes, por lo que a continuación iniciaremos únicamente el análisis de los instrumentos jurídicos destacados anteriormente.

Daremos inicio con el estudio de la Comisión Nacional de Inversiones, organismo creado en 1948, con el período Alemánista, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de ese año adscribiéndosele a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin embargo debido a que este organismo no pudo satisfacer plenamente las finalidades previstas en la Ley de 1947 (116) consistentes en proporcionar un plan general de operación al Sector paraestatal, fué derogado, por decreto de 1949.

(116) Art. 1 del Decreto que crea la Comisión Nal. de Inversiones - como organismo encargado del control, vigilancia y coordinación que menciona la Ley para el control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, Diario Oficial de la Federación del 31 de enero de 1948.

Para 1954, el Presidente Ruiz Cortínez resucitaba a la extinta Comisión Nacional de Inversiones de 1948 (117), dándole nuevas funciones y adscribiéndola ahora al Presidente de la República.

Con las nuevas atribuciones otorgadas a la comisión en el acuerdo de 1954. Esta no se avocaba unicamente a la formulación de un plan de operaciones del Sector paraestatal, esta vez estaba encargado de dictaminar los proyectos de inversiones, de realizar los estudios económicos y así como de formular un programa de inversiones públicas que comprendía, además del sector paraestatal a las Dependencias centrales del Gobierno Federal, es decir, - el programa de referencia englobaba tanto a la administración directa e indirecta del Ejecutivo Federal.

Por ello, en los considerandos del acuerdo de creación de la comisión se señaló que "para alcanzar los mayores beneficios en las inversiones públicas es necesario buscar una adecuada coordinación, a efecto de que cada obra por realizarse obedezca a las más estrictas necesidades económicas y sociales, debiendo -- ejecutarse preferentemente aquellas que beneficiaran en forma inmediata al desarrollo económico del país (118).

Este órgano funcionó con gran eficiencia, merced a la calidad técnica de sus miembros y al apoyo político que signifi

(117) Acuerdo que dispone que la Comisión de Inversiones dependiera directamente del Presidente de la República. Diario Oficial de la Federación de 29 de Octubre de 1954.

(118) Considerando primero IBIDEM.

caba depender directamente del Jefe del Ejecutivo, sin embargo -- careció de una visión integral de la planeación del desarrollo -- económico-social, debido a que ese organismo únicamente se avocó -- a programar las inversiones públicas del Gobierno Federal.

Por otro lado, se obligaba a las Dependencias y -- Entidades en el numeral 5o. del acuerdo, a someter sus programas -- de inversiones a esa Comisión, según se desprende del contenido -- del artículo que a su letra dice " Todas las inversiones que pre-- tendan realizar las Secretarías y Departamentos de Estado, orga-- nismos descentralizados y empresas de participación estatal, debe-- rán ser consideradas periódicamente por la Comisión de Inversio-- nes, la que someterá sus dictámenes al Presidente de la República, quien resolverá sobre la ejecución del programa respectivo y auto-- rizará sus modificaciones".

Como se puede apreciar de la lectura del artículo -- invocado, estas atribuciones de la comisión empezaron a sobrepo-- nerse a las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito -- Público, tropezando inmediatamente con dificultades políticas.

Por último es de considerar que este organismo re-- presentó un avance importante en la programación de las inversio-- nes públicas en México.

En resumen, para algunos autores, dentro del perfo-- do de Rúiz Cortinez, "el organismo más importante establecido... -- fué la Comisión de Inversiones creada en 1954, que informaba di--

rectamente al presidente; la comisión era responsable de la formulación de los criterios para la inversión pública, la selección de proyecto y la coordinación de éstas con los planes nacionales de desarrollo. Sus programas anuales estaban sujetos a la revisión de la Secretaría de Hacienda aunque el Presidente continuaba examinándolas cuidadosamente. Su primer intento de planeación consistió en un plan de inversión de dos años que elaboró en 1956" (119), en relación a ésta cita únicamente aclarare que la comisión no se sujetaba a la Secretaría de Hacienda, sino que se coordinaba con ella, por ello enfrentó problemas de índole político. Por lo demás estamos de acuerdo que en ese período su principal esfuerzo consistió en el proyecto de plan de Inversiones.

El referido programa Nacional de Inversiones de 1953-1958, concibió a la inversión pública como el instrumento central de coordinación del desarrollo económico, por ello definió criterios que encauzarían los recursos del Estado en forma económica. Dentro de dicho programa el gasto público se aumentó principalmente hacia tres rubros: obras, ampliación de otras infraestructuras, industrial, fomento, sector agropecuario y a incrementar la demanda interna a través del gasto social.

Este programa de inversiones se preparó con un horizonte temporal que cubriría el período de gobierno del presidente

(119) Bankin, David, Timothy, Desarrollo Económico Regional (enfoque por cuentas Hidrológicas de México). Editorial Siglo XXI. la. Edic. Méx. 1970, pág. 83, 84 (tomada de la revista de Planeación Democrática de la S.P.P.

en turno, y sirvió como base de las negociaciones con el Banco Internacional y con otros organismos financieros del exterior, en -- torno a préstamos para irrigación, industria, infraestructura, comunicaciones y transportes.

Asimismo, el programa fué estructurado de acuerdo a una programación, jerarquizadas y calendarizadas de recursos, con objetivos previamente determinados, demostrando así un avance en la metodología sustancial, tanto en el aspecto técnico de su formulación, como en los procedimientos de ejecución.

Estos instrumentos de ejecución o instrumentación operaron de la manera siguiente "Al comienzo de cada año fiscal la comisión recibía de la Secretaría de Hacienda, la estimación de -- los recursos federales totales disponibles para inversiones y los organismos, empresas o dependencias de gobierno que realizaban los proyectos, daban a conocer a la Comisión sus necesidades de fondo para invertir y el origen probable de los fondos no federales a -- utilizar para las mismas. Con esos datos la comisión formulaba un plan preliminar para distribuir los fondos federales entre los múltiples proyectos, de acuerdo al orden de periodicidad asignado por el programa. Después se sometía a la consideración del Presidente de la República y, una vez aprobada, la Comisión certificaba ante la Secretaría de Hacienda los montos específicos de Fondos Federales, que quedaban asignados a cada proyecto. Sólo con esa certificación las dependencias, organismos o empresas podían recoger de -

la Secretaría de Hacienda los fondos que correspondían" (120).

Por último se observa una omisión en el plan de inversiones consistente en la falta de estudios a más largo plazo sobre requerimientos de inversiones públicas en México, sobre todo en algunos sectores básicos de la economía mexicana, tales como los de energía eléctrica y petróleo.

Con el período de López Mateos, se fortalecen las actividades que venía desempeñando el Gobierno Federal en materia de planeación, esto se puede apreciar con la creación de la Secretaría de la Presidencia. (121), a través de esta dependencia, se introduce un cambio radical en la Administración Pública de la Planeación al convertirla en la Secretaría de Planeación, sobre todo de las inversiones públicas; cabe destacar que a esta dependencia se le faculta para "recabar los datos para elaborar el plan general del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo y los Programas especiales que fije el Presidente de la República, planear obras; Sistemas y aprovechamiento de las mismas; proyecta el fomento y desarrollo de las grandes localidades que le señale el Presidente de la República; coordinar los programas de la Administración Pública; planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación Estatal".

122

(120) Programación y Presupuesto, Secretaría, Revista Planeación Democrática "Programa Nacional de Inversiones No. Mex. página 198"

(121) Ley Secretarías y Departamentos de Estados, Secretaría de Gobernación México Diario Oficial del 24 de Diciembre de 1958.

(122) Artículo 16, IBIDEM.

Se puede apreciar que esta Secretaría absorbió las -- atribuciones que tenía encomendadas la Comisión Nacional de Inversiones de 1954, la cual pasó a ser una Dirección General dentro de la Estructura de esta Dependencia.

Debe aclararse, que esta Secretaría de la Presidencia se enfrentó a serios problemas, en virtud que el proceso de -- planeación que se le había encomendado estaba fraccionado entre -- otras Dependencias como fueron la de Hacienda y Crédito Público y la de Patrimonio Nacional creada también por el mismo instrumento que dió vida a la Presidencia. A la primera, le competía conocer sobre el gasto público y el financiamiento, a la segunda es decir a Patrimonio se le encomendó el control del sector paraestatal, de bido a ello, la Secretaría de la Presidencia debía coordinarse con estas Dependencias para llevar a cabo la planeación del gasto e in versiones públicas del Gobierno Federal.

Aunado a lo anterior, en aquella época la infraes-- tructura jurídica de la planeación se encontraba descontrolada en virtud que se carecía de una ley que regulara en materia de planeación. Ante este fenómeno la participación de la citada Secretaría de la Presidencia fué limitada. No obstante, se debe reconocer que con su creación se dieron pasos agigantados para la posterior consolidación de un sistema Nacional de Planeación.

Otro problema que limitó las actividades de esa Secretaría en materia de planeación, es que sólo conocía de la aproba

ción de las inversiones públicas, pero sin contar con un plan de -- desarrollo. Es decir, que su visión no era integral.

Posteriormente y a fin de subsanar esta omisión, se expidieron los acuerdos de 1959 (123) , y 1961 (124) , a través de los cuales se pretendía que la Administración Pública imprimiera mayor solidez a sus actividades de planeación y estimulara el desarrollo económico y social del país.

Con el primero de estos acuerdos, se buscó fortalecer a la Secretaría de la Presidencia, en materia de gasto e inversión pública, al imputarle el papel de Coordinador de la formulación del Programa que coordinara y jerarquizara las inversiones -- del Sector Público, dicho programa tendría de conformidad con el artículo primero del acuerdo un horizonte temporal de 5 años que comprendería el período de 1960 a 1964, asimismo, en el numeral segundo, se definía para fines del acuerdo que se entendía por inversiones públicas y obligaba a las dependencias y entidades de la administración Pública Federal, a que estas se sujetaran a los criterios, objetivos y reglas definidas en los artículos tercero, cuarto y quinto del acuerdo para la formulación de sus programas de inversiones.

- (123) Acuerdo que dispone que las Secretarías, Departamentos, Organismos Descentralizados y empresas de participación estatal elaboren un programa de inversiones, gobernación, publicado Diario Oficial del 30 de junio de 1959.
- (124) Acuerdo a todas las Secretarías y Departamentos de Estado para que elaboren sus planes de acción persiguiendo los objetivos que se señalan y sumen sus esfuerzos para la proyección y ejecución de Programas coordinados, tendientes al Desarrollo Económico y Social del País, Gobernación - Publicado Diario Oficial del 2 de Agosto de 1961.

Además, debe indicarse que este acuerdo tiene una vo cación disciplinaria, ya que obliga a la Secretaría de Hacienda a no dar trámite a ningún proyecto que no sea aprobado por la Secretaría de la Presidencia, con sujeción a lo establecido en el acuerdo para que posteriormente lo someta a aprobación del titular del Ejecutivo Federal.

De igual forma, en el acuerdo se establecían las fechas en que se deberían presentar a la Secretaría de la Presidencia los programas de inversión para cada dependencia y entidad, según se señala en el numeral décimo del acuerdo.

Asimismo, se disponía que el programa de inversión de mediano plazo sería estudiado por la presidencia en coordinación con Hacienda y Crédito Público y ambas elaborarían cada año las -- normas necesarias para mantener un ritmo adecuado en la ejecución del presupuesto (art.13) como se puede apreciar nuevamente, se for talecía el carácter de Coordinadora de las inversiones públicas de esta Secretaría, pero se hacía caso omiso a su papel de órgano central de la planeación, con ello se le atribuía nuevamente un papel limitado en materia de planeación.

Con el acuerdo de 1961, a diferencia del anterior -- ya se previene un enfoque integral de la planeación, así lo establece en su considerando del párrafo sexto, al señalar "que para -- alcanzar los objetivos nacionales resulta indispensable que los -- problemas y necesidades que plantea el progreso del país se exami-

nen con criterios de planeación integral".

De la misma manera, el artículo primero en sus fracciones III, IV y V consideran que las dependencias y entidades del gobierno federal deberán formular planes nacionales de desarrollo económico y social y programas especiales, para aquellas actividades económicas o sociales en las que se necesite un mayor desarrollo para el progreso del país, así como también establece que se debe planear el desarrollo integral de regiones y localidades que por sus características así lo requieran, a efecto de lograr un crecimiento equilibrado del país.

El numeral segundo del acuerdo de 1961, determinó que para el cumplimiento de las tareas previstas en el artículo -- primero las dependencias y entidades del gobierno federal, aportarían a la Secretaría de la Presidencia, los programas, proyectos, estudios, informes y ayuda técnica que esta les requiera, de la -- misma manera se facultó a la Secretaría de la Presidencia para fijar los procedimientos que normaran la acción conjunta del gobierno, y para someter dichos trabajos al Presidente de la República --

(125)

Por último, en este acuerdo ya se comienza apuntar la participación de los Sectores Social y Privado y se prevee la coordinación con los Gobiernos Estatales y Municipales, en el -- proceso de planeación con una óptica de recopilación de información

(125) Artículo 2, Ibidem.

a fin de conocer como participan otros sectores en la obtención de los objetivos y metas nacionales.

Para 1962 (Diario Oficial del 2 de Marzo), el Presidente López Mateos consideró la conveniencia de crear mediante - acuerdo una comisión intersecretarial integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, a fin de que procedieran de inmediato a formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país, a mediano y largo plazo, debe indicarse que esta comisión surge como consecuencia de los compromisos que el gobierno mexicano suscribió con los representantes de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos, en la carta de punta del Este que formalizó la -- "Alianza para el Progreso", la que al tiempo de ser un instrumento de cooperación entre los países del continente americano, planteaba que cada país elaborará programas con la finalidad de promover su desarrollo.

Mediante esta comisión el gobierno trató de suplir el fraccionamiento existente en el proceso de planeación al tratar de que las dependencias encargadas de las distintas fases de la -- planeación (Hacienda y Crédito Público y Presidencia), se coordinaran para la formulación de planes de desarrollo económico y social, con un ámbito temporal de mediano y largo plazos, basándose para - ello en los referidos acuerdos de 1959, relativo a la inversión -- pública, el de 1962, avocado a la formulación de planes y programas así como de las demás disposiciones relacionadas con el presu-

puesto de egresos y el uso del crédito por parte del Sector Público (126) .

Debe aclararse que este ordenamiento que crea la Comisión no prevee en ninguna de sus disposiciones la participación de los estados, ni de los Sectores social y privado en el proceso de planeación, empero, esta omisión puede subsanarse, ya que este-supuesta ésta previsto en el artículo sexto del acuerdo de 1961.

Por otro lado, la referida comisión fué la encargada de elaborar el plan de acción inmediata 1961-1964, en el cual se especificaban las necesidades de inversión del sector privado y público, desagregándose por sectores y realizando las proyecciones respectivas para el año de 1970, sin embargo, se puede decir que "los compromisos de punta del este sobre programación del desarrollo para el gobierno de López Mateos influyeron en la elaboración de un plan de inversiones estatales a corto plazo, la imposibilidad de contar con el apoyo de la iniciativa privada que el documento se limitase a las acciones, del sector público, centrando la atención sobre su gasto, que esperaba lograría estimular la economía provocando reacciones favorables para que invirtieran nacionales y extranjeros" (126) .

El informe que se formuló y que estaba incluido en el plan de acción inmediato, considero en uno de sus apartados que

- (126) Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial intergada por representantes de las Srias. de Hacienda y de la Presidencia para que formulen planes de Desarrollo Económico y del País a corto y largo plazo, publicado en el P.O. de la Federación de fecha 2 de marzo de 1962. México.
- (127) Algunos detalles del Plan de Acción Inmediata, aparecen en el Informe del Gobierno de México al Comité Especial sobre Programación y preparación de proyecyos México. julio 1963.

dentro de los términos de la carta de Punto del Este, el plan de acción inmediato, además de constituir uno de los compromisos adoptados, era el medio más eficaz para evaluar el monto y las características que debe tener el acceso de México a los Fondos Financieros previstos en el Programa denominado "Alianza para el Proceso".

Finalmente, podemos decir que, en cuanto al Plan, que el mismo, fué un elemento primordial que el país requirió en esos momentos para allegarse de fondos extranjeros para el desarrollo de sus actividades.

Por lo que toca, a los diversos instrumentos jurídicos secundarios emitidos en el período de López Mateos, se debe -- considerar que del análisis de los mismos se advierte, que existen deficiencias muy marcadas como fuen la carencia de una Ley que diera fundamento a los distintos ordenamientos secundarios y que estos instrumentos jurídicos proliferaron de manera inconexa, lo cual determinó que la rectoría de la planeación no se adjudicara a un sólo organismo o dependencia.

De igual forma en ese periodo se emitieron una infinidad de planes como fueron:

Plan Lerma de Asistencia Técnica, Plan de Desarrollo regional de la angostura, Plan Chotalpa, Plan Nacional de Turismo, Plan para el Mejoramiento y la expansión de Educación Primaria en México, Plan de Inversiones Públicas y Nacionales, etc., sin que estas obedecieran a un enfoque integral de un plan maestro que coordinara y orientara las metas y objetivos en ellos señalados, sino que proliferaron individualmente, formulados y aprobados por el Poder Ejecutivo.

III.2.1. PROYECTO DE LA LEY FEDERAL DE PLANEACION.

Cabe señalar que esta iniciativa de ley presentada al senado el 14 de septiembre de 1963, por los senadores Fernando Lanzl Duret, Eduardo Medino Alonzo y Abel Huitron y Augusto, integrantes de la Comisión de Planeación, aún cuando no fue aprobada, reviste un interés especial para la historia legislativa de la Planeación. Esta referida Comisión Senatorial, se formó por instrucción del Presidente López Mateos y a iniciativa de la Gran Comisión quedando constituida por acuerdo de la Cámara de Senadores el 28 de Diciembre de 1962.

Conviene indicar, que los primeros trabajos a los que se avocó esta comisión fueron los de captar las inquietudes de los titulares de diversas dependencias vinculadas estrechamente con el proceso de Planeación, como fueron, Presidencia, Hacienda y Cré-

dito Público, Patrimonio Nacional, Obras Públicas, Industria y Comercio, Recursos Hidráulicos entre otras, asimismo, se buscó con absoluto respeto a la Soberanía Estatal la opinión de los Estados Libres y Soberanos de Campeche, Sinaloa y Colima, así como de los representantes del Partido Revolucionario Institucional y con los sectores sociales y privado del país, a través de las Secretarías Generales, de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, Confederación de Trabajadores de México, la Confederación Nacional Campesina y de las Cámaras correspondientes.

Como se puede apreciar, el proceso de formulación de la referida ley se llevó a cabo mediante un arduo ejercicio de consulta con los Sectores Públicos, Social y Privado.

Esta a partir de esta iniciativa que se trató de embestir con un carácter federal a la planeación, para ello, se señalaban en el proyecto de ley que el plan sería publicado en el Diario Oficial de la Federación y consideraba a su vez que el propósito fundamental de la ley consistía en hacer institucional y permanente el proceso de Programación del Desarrollo.

Por otro lado, se proponía que esta ley en caso de llegar hasta su promulgación entraría en vigor el primero de enero de 1965, debe considerarse también que el proyecto de ley establecía aspectos innovadores en materia de planeación como era, la creación de una Comisión de Planeación y la introducción de mecanismos de coordinación con los diversos sectores, por ello, se es-

timaba que la planeación sería indicativa para los sectores social y privado y obligatorio para el Sector Público, en el caso de las entidades federativas de conformidad con nuestro régimen federal y el respeto absoluto de la soberanía de los Estados, se previno la figura de la coordinación voluntaria para la programación regional.

Cabe aclarar que todos los planteamientos antes expuestos, según el criterio de los legisladores estaban enmarcados dentro del seno de la Constitución Política Mexicana en sus numerales 4, 27, 28, 65, 74 y 131, por ello no se planteaban reformas a la Norma Suprema.

Asimismo estos jurisconsultos consideraban que dichos planteamientos estaban inmersos dentro de otros instrumentos jurídicos como la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, Ley Federal de Egresos, Ley sobre atribuciones del Ejecutivo en materia económica, la de industrias Nuevas y Necesarias, Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en materia de monopolios y la Ley Federal de Estadística entre otras, así como los acuerdos emitidos por el Presidente López Mateos en 1959, 1961 y 1962 y los compromisos internacionales suscritos por México en la Carta de Punta del Este y el tratado de Montevideo.

Como se denota, es bajo este contexto jurídico que se formuló la iniciativa de Ley de Planeación, que en su primer dictamen del 29 de Octubre, tanto por las Comisiones, segunda de

puntos constitucionales y economía y estadística como por la sección de Estudios Legislativos la sujetaron a correcciones en lo --
 concierne a técnica legislativa y a la redacción del articulado de tal suerte, que de los 73 artículos del proyecto original, únicamente se estructuró, a opinión de las Comisiones con 28 artículos, para que posteriormente, no fuese aprobada dicha iniciativa y pasará a formar parte del archivo del Senado y como un antecedente más de la Planeación que no pudo ser alcanzado sino hasta 1983, dejándose así vigente a la Ley General sobre Planeación de 1930. (128)

A continuación pasaremos a analizar el referido proyecto de Ley de Planeación de 1963 por la importancia del mismo, comenzaremos este estudio indicando que dicha Ley dentro de su contenido tenía previsto en su artículo 1º un concepto de Planeación -- que a su letra dice "Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación, la prevención y encauzamiento a mediano y largo plazo del desarrollo económico Nacional, con base en el aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles humanos y materiales, orientado al logro de metas de justicia social previamente determinada (129) así mismo, el artículo tercero consideraba que "La presente Ley establece los órganos que en forma específica colaboraron con el ejecutivo en el desempeño de estas funciones. Señalando igualmente los

(128) NOTA aclaratoria, las comisiones dictaminadoras se integraron por las siguientes senadores: A) Segunda Comisión Puntos Constitucionales, Lic. Antonio Mena Brito y Lic. Natalio Vázquez Pallares. B) Comisión de Economía y Estadística. Gustavo Vildasola Almada y Samuel Ortega Hernández. C) Sección de Estudios Legislativos: Juan Manuel Terán Mata y Lic. José-Castillo Tielemans.

(129) Diario de Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año III Período Ordinario, XVI Legislativo Tomo III - No. 15 publicado el 29 de Octubre de 1963, Año Legislativo, Belisario Domínguez.

procedimientos y etapas fundamentales de la elaboración, revisión, ejecución y control del plan nacional de desarrollo económico y social".

Dentro de las numerales 12, 13 y 14 de la Ley se establecía que la implantación debería ser democrática con ello se trataba de precisar que era necesaria la participación de los distintos sectores de la población para su formulación, control y evaluación. Como se puede apreciar del texto del artículo tercero la Ley tenía previsto instituir órganos auxiliares en materia de planeación, esto se demuestra con lo establecido en los numerales 4, 11, 12, 13, 14, 18, 23 y 24 que prevén la creación: de la Comisión Nacional de Planeación, las comisiones sectoriales, la Subcomisión de Financiamiento, la Subcomisión de Coordinación Regional y las distintas Direcciones de Planeación que se crearían en las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal.

De los organismos anteriormente descritos destaca la Comisión Nacional de Planeación dependiente del Presidente de la República e integrada por 9 miembros (de los cuales 4 deberían ser economistas y contaría con un Secretario General). Por lo que toca a las comisiones sectoriales, estas se conformaban con representantes de los campesinos y de los trabajadores, así como, -- del Sector Privado. Es necesario referirse brevemente al problema de la composición de la Comisión, ya que esta establece como requisito sine qua non, que cuatro de sus miembros sean economistas, esto parece lógico, sin embargo, no es fácil de aceptar, salvo que consideremos que las tareas de planeación en un país de economía mixta

exigen, que la comisión cuente con gran influencia y un alto prestigio técnico por la calidad de sus miembros así como de prestigio dentro de la administración Pública y ante la opinión pública, por ello además de la indiscutible calidad técnica de sus miembros se requiere que se integre por altos funcionarios públicos y privados con comprobada calidad administrativa, de esta manera, opera en los sistemas de planeación de la India, Paquistán, Filipinas así como en la URSS, entre otros.

Por otro lado, para la formulación y revisión del Plan se señalaba en la iniciativa, que al inicio de cada administración presidencial el ejecutivo enviaría a la Comisión Nacional de Planeación un instrumento conteniendo las metas económicas y sociales de su gobierno, conforme al cual la comisión en un plazo no mayor de 3 meses debería elaborar la versión preliminar del plan.

Esa versión preliminar, sería difundida popularmente y conocida por las comisiones sectoriales para que a partir de las opiniones vertidas, se elaborara el proyecto del plan nacional de desarrollo económico y social, por la propia comisión. La duración del plan sería de 6 años.

En este sentido el artículo 39 de la iniciativa, señalaba el contenido mínimo del plan, incluyendo la tasa de crecimiento. Asimismo, se consideraba que el plan sería revisado anualmente por la comisión y sería obligatorio para el sector público, e indicativo para el sector privado y el sector social. Las empresas que decidieron colaborar en la ejecución del plan recibirían -

estímulos y subsidios por parte del gobierno y en ningún caso se tomarían medidas discriminatorias respecto a las empresas que no se ajustaran al Plan Nacional.

El mismo criterio se aplicaba a las Entidades Federativas que no se sujetaban a la coordinación regional, figura que a la postre se denominarían Vertiente de Coordinación dentro del Sistema Nacional Planeación Democrática Actual (130)

Cabe destacar que dentro del Proceso de Planeación previsto en la iniciativa, el Poder Legislativo, no tendría intervención en el proceso de planeación, ha excepción hecha del ejercicio de sus atribuciones constitucionales en cuanto a instrumentos vinculados con el plan verbigracial, el presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos, etc.

Una vez analizada la iniciativa de Ley, conviene hacer algunas consideraciones en torno a la creación de la Comisión de Planeación que de haberse aprobado hubiera requerido solucionar algunos problemas con antelación a su creación, si no de lo contrario provocaría la parálisis de la misma. Esto es la yuxtaposición de funciones, en virtud de que en aquella época eran varios los ordenamientos legislativos y los organismos públicos con atribuciones en materia de desarrollo económico y planeación por ello, deberían de haberse instrumentado dos acciones apriori a su creación: La primera debió consistir en la consolidación de los diversos instrumentos jurídicos avocados a problemas de desarrollo y planeación y la segunda requeriría, a atacar la gran duplici-

(130) Artículo 17 del proyecto de Iniciativa de Ley Federal de Planeación, presentada al Senado en 1963. H. Congreso de la Unión, Diario de Debates.

dad de funciones de distintos órganos en la materia, como eran, - la Comisión Intersecretarial de 1962 y la Secretaría de la Presidencia.

Por otro lado en el proyecto de Ley a la Comisión no se le atribufa facultades ejecutivas si no solo de asesoria, lo cual se contraponia con su papel de comisariado del plan.

Por último, en la primera revisión del proyecto de Ley por parte de la Comisión se omitió el supuesto de la coordinación voluntaria para la planeación regional.

Estos problemas, aunados a algunos más de carácter formal requerían de una respuesta urgente, si este proyecto de iniciativa se hubiere promulgado en 1963, empero, cabe señalar que la iniciativa no fué aprobada en virtud de las críticas de que fué objeto y por problemas de competencia entre las diversas dependencias del Gobierno Federal. Igualmente, por tratarse de una iniciativa de fin de sexenio que daría lugar a una Ley u a un proceso -- a desenvolverse en la administración siguiente.

En la administración siguiente, del Presidente - Gustavo Díaz Ordaz, no hay cambios legislativos y administrativos, de trascendencia en materia de planeación, a no ser de la ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal de 1966 (Diario Oficial del 4 de enero, que sustituyó a la Ley de 1947. Esa Ley amplia las facultades de la Secretaría de Patrimonio Nacional en -- cuanto al control del Sector paraestatal, pero conserva dicho control repartido entre la mencionada dependencia y las Secretarías de Hacienda y Presidencia.

Lo único interesante de la Ley de 1966, es que obliga a las Entidades paraestatales a que presenten sus propuestas y programas anuales de operación a la Secretaría de Patrimonio, no obstante tiene escaso contenido en materia de planeación.

Sin mayores cambios legislativos y como resultado del trabajo de la comisión secretarial para la formulación de planes de desarrollo económico y social se elabora el plan de desarrollo de 1966-1970 que contempla directrices para la acción pública e indicaciones para la iniciativa privada, debe aclararse que este plan no es aprobado por decreto o acuerdo presidencial. Como se puede apreciar, el período de Díaz Ordaz no fué muy rico en materia de Planeación.

El nuevo gobierno de 1970-1976 trae consigo, el período de gobierno del Presidente Luis Echeverría, en el cual se dan algunos avances en materia de planeación sobre todo en la planeación urbana, es decir de asentamientos humanos y desarrollo urbano. Debe aclararse que esta nueva etapa de la planeación se acompaña de algunas reformas de nuestra Norma Suprema como fueron los artículos 27, 73 y 115 (131)

En cuanto al primer precepto se le incluye el problema de los asentamientos humanos en su párrafo tercero, el artículo 73 Constitucional, se adiciona con la fracción XXIX y el numeral 115 en su fracción IV, señala que los Estados y Municipios

(131) Decreto que Reforma a los Artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el D.O. de la Federación el 23 de diciembre de 1975.

expediran leyes, reglamentos y disposiciones administrativas para cumplir con el artículo 27 en lo que se refiere a Centros Urbanos y la fracción V del artículo 115 se contempla el supuesto de la conurbación.

Posteriormente y con fundamento en las bases constitucionales se expidió en 1976 (132), la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual tiene por objeto establecer la conveniencia de los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, fijar las normas básicas para planear los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el estado ejercerá sus atribuciones en cuanto al uso de tierras.

Asimismo, la Ley establece la obligación de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y los planes municipales de desarrollo urbano y los planos de ordenación de centros urbanos. Estos planes tienen una dimensión jurídica muy rica, ya que previenen ampliar la intervención del estado en la economía y en la vida social.

Posterior a esta Ley, se expide la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal dentro del cuerpo de este ordenamiento se consideraba que habría un plan rector para el desarrollo urbano, así como un plan general y planes parciales, es a par

(132), Ley General de Asentamientos, publicado en el D.O. de la Federación el 20 de diciembre de 1975

tir de estas leyes que se expidieron en todos los estados Leyes - de Desarrollo Urbano y se emitieron los planes respectivos.

El 28 de Junio de 1976 por decreto se integra la - Comisión Nacional del Desarrollo Regional y Urbano, creada ante- riormente en 1975, como Comisión Nacional de Desarrollo Regional (133) en un principio esta comisión de 1875 había omitido dentro de sus integrantes a los Sectores Social y Privado haciendo a un lado el sentido democrático de la Planeación e inclinándose únicamente -- por una planeación gubernamental, con el Decreto de 1976, se incu rrió nuevamente en este error. Empero tratando de suplir esta -- omisión se previó que podrfan ser invitadas las agrupaciones que- representaran a los sectores social y privado.

A esta comisión se le atribuyó la función de Comi- sariado del Plan Nacional Urbano y se le facultó también para ase sorar y supervisar la ejecución y control presupuestal de la in- versión para los estados, así como para coordinarse con los comi- tés permanentes de desarrollo socio-económico de los Estados.

Dichos Comités serfan a lo largo un paso decisivo- para la creación de los comités de Planeación del Desarrollo de - los Estados, es decir, los coplades a través de los cuales se lle va a cabo las negociaciones para la formulación de los planes es- tatales y regionales en la vertiente de coordinación del sistema-

(133) Decreto que reforma el que creo la Comisión Nacional Regio- nal Urbano, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de julio de 1976.

nacional de planeación democrática vigente.

Estos son para mí punto de vista a grandes rasgos - los antecedentes más sobresalientes en materia de planeación hasta el período Echeverrista.

III.3 EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION Y EL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982

Este periodo histórico de la planeación que comprende de los años de 1976-1982, es sumamente importante para el desarrollo de la misma, en virtud de que en él se sientan las bases legales para la primera instrumentación del Sistema Nacional de Planeación, al dotar de la infraestructura jurídica necesaria a los procesos de planeación, no obstante a los grandes avances y a la afirmación categórica de la importancia de este periodo gubernamental en materia de Planeación, se cometieron errores garrafales que impidieron la consolidación del sistema de planeación, en aquellos años, como fué el no explicitar la base constitucional para la planeación y la carencia de una norma rectora en la materia que de manera sistemática y coherente articulará jurídicamente su esquema.

En lugar de expedir esa Ley rectora, en ese régimen, se publicaron varias leyes que inciden indistintamente en los diversos procesos de la planeación del desarrollo como fueron: Ley Orgánica y de la Administración Pública Federal, Ley de Presupuesto y Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley General de Geografía Estadística e Informática, Ley General de Deuda Pública, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes, Ley de Obra Pública, entre otras y los ordenamientos reglamentarios que se derivaron -- de estas leyes.

De la misma manera se publicaron acuerdos y Decretos que contribuyeron a dotar de una infraestructura jurídica, a -

los procesos de Planeación como fueron el acuerdo que el Ejecutivo Federal celebraría convenios únicos de coordinación con los Ejecutivos Estatales (CUC) (134), que sería el Instrumento adecuado que permitiría la coordinación de acciones federales y estatales en materia de planeación y que fuera de interés común, lo que el proyecto de Ley de 1963 denominó Coordinación Voluntaria, estos convenios son actualmente, los instrumentos básicos para una eficaz planeación estatal, ya que con absoluto respeto a la soberanía de los estados permite que el Ejecutivo Federal convenga ante el Ejecutivo Estatal acciones y planes que beneficien a ambos órdenes de Gobierno.

Asimismo, se expidió un decreto que dispuso que los Comités promotores del Desarrollo Socio-Económico establecido en todos y cada uno de los estados de la República, se les conviertan en Organismos Públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, a fin de coadyuvar en la planificación regional (135).

En materia de sectorización se expide el 17 de enero de 1977, en el Diario Oficial, el acuerdo que establece que to-

(134). Acuerdo del Ejecutivo Federal, mediante el cual celebrará convenios únicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos, órdenes de Gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente así como aquellos de interés común publicado en el Diario Oficial del 6 de Diciembre de 1976.

(135). Decreto que dispone que los comités promotores del desarrollo socio-económico, establecidos en todos y cada uno de los estados de la República son organismos públicos dotados de personalidad jurídica y de patrimonio propio, con el fin de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel Local, con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad, publicado en el Diario Oficial del 11 de Marzo de 1977.

das las entidades de la administración pública paraestatal se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determine.

Por lo que hace al proceso-presupuestación se expidieron los acuerdos del 3 de Octubre de 1977 (136), y el de 24 de Abril de 1979 (137), relativo el primero a la obligación que tienen las entidades paraestatales de remitir a la Secretaría de Programación y Presupuesto los Planes de inversión en el programa por Presupuesto y el segundo, se emite a efecto de que las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuen sus planes, sistemas y procedimientos conforme al proceso de Reforma Administrativa, y a estos dos acuerdos últimos, sumáramos el que crea la Comisión Gasto Financiamiento (138) en 1979.

- (136) Acuerdo por que las entidades de la Administración Pública Federal deberán remitir a la Secretaría de Programación y -- Presupuesto los planes de inversión que se incluyan en el anteproyecto de programa presupuestos del siguiente ejercicio-fiscal de acuerdo con las normas, hechos, montos y plazos -- publicados en el Diario Oficial del 11 de marzo de 1977.
- (137) Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la administración pública federal adecuarán sus planes estructurados y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de Reforma Administrativa, publicado en el Diario Oficial del 30 de Octubre de 1979.
- (138) Acuerdo por el que se crea el carácter permanente de la Comisión Gasto-Financiamiento para el despacho de asuntos en materia de Gasto Público y su financiamiento, así como de los programas correspondientes de la competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación del 29 de Agosto de 1979.

Por lo que corresponden a la Descentralización o Planeación Regional, tenemos el acuerdo del 16 de Enero de 1978, que obliga a sus dependencias a formular el Programa Nacional de Desconcentración territorial de la Administración Pública Federal.

En lo relativo a las tareas de informática en ese período, se facultó a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para que dictara las medidas necesarias y coordinara las actividades en la materia, que realizaran las Dependencias y entidades del Gobierno Federal. (139) .

Como se puede apreciar, en ese período, proliferan instrumentos jurídicos que tienden a dotar de infraestructura a los procesos básicos de la Planeación, en forma inconexa y aislada.

Retomando esos instrumentos jurídicos resulta sumamente interesante analizar el contenido de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que abrogó a la extinta Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

Esta Ley reorganizó a la Administración Pública -- por una parte y por la otra, creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargándosele el gasto público, separando éste de -

(139) Acuerdo por el que la Secretaría de Programación y Presupuesto dictará las medidas necesarias para coordinar las tareas de informática que desarrollen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal Diario Oficial de la Federación del 16 de Enero de 1979.

los ingresos, que seguían confiados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Así se separan las 2 fases básicas del proceso-presupuestario, disminuyendo la ingerencia hacendaria en los procesos de planeación.

Al hacer la diferenciación anterior, se antoja considerar que se está hablando de una misma situación, es decir, hablar del género y posteriormente de la especie; sin embargo, esta separación de análisis obedece a que este instrumento normativo estableció, por una parte una nueva organización y conceptualización de la administración pública enriqueciéndola de nuevos conceptos, organismos que si bien, algunas existían con anterioridad otros eran totalmente nuevos y se encauzaban a la Administración Pública de la Planeación y por la otra, se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto como órgano rector de la planeación.

Entre los nuevos conceptos de la Ley, se encuentra, que ese instrumento desde ahora establecía las bases de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, clasificación posteriormente retomada en nuestra Norma Suprema, con la modificación y adición efectuada al artículo 90, el 21 de Abril de 1981. De igual forma se le otorga el carácter de Dependencia - - (140) , tanto a las Secretarías de Estado como a los Departamentos Administrativos, de la misma manera en ese ordenamiento, se otorga el carácter de entidad (141) , a los organismos descentraliza--

(140). Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Diciembre de 1976.

(141) Artículo 3 IBIDEM.

dos, empresas de participación estatal, Instituciones Nacionales - de Crédito, organizaciones auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y Fideicomisos, es decir, a la Administración Pública Paraestatal.

Por otro lado, en ese instrumento, se establece que cada Secretario o Jefe de Departamento contaría con un determinado número de funcionarios con rango, para auxiliarlo en la resolución y trámite de los asuntos de su competencia, se le faculta para -- que puedan delegar aquellas atribuciones que por disposición de la Ley o Reglamentos interiores no tengan que ejercer de manera directa (142) .

Se les faculta también a los titulares de la Dependencias para que pudieran contar con órganos administrativos des--concentrados, ya sea por funsión o por territorio según sus necesidades que les estarían jerárquicamente subordinados (143), por otro lado, se establecía que el Presidente expediría los reglamentos internos de cada dependencia, dejando a cargo de las Secretarías y - Jefe de Departamento la facultad de expedir los manuales de Organización, de Procedimientos y de Servicio al Público necesario para su funcionamiento y para establecer una administración pública central más expedita y transparente (144) .

(142) Artículos 15 y 16 IBIDEM

(143) Artículo 17 IBIDEM.

(144), Artículo 18 y 19 IBIDEM.

En materia de planeación, esta ley consideraba en su artículo 20, que todas las dependencias deberfan establecer sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de Planeación, programación, presupuesto informática y estadística, recursos humanos, materiales, etc., en los términos que fije el -- Ejecutivo Federal.

En numerales subsecuentes al señalado anteriormente, se prevee el supuesto de la coordinación regional al facultar al -- al titular del Ejecutivo Federal para convenir con los Gobernado-- res de los Estados de la Federación la prestación de Servicios Pú-- blicos, la ejecución de obras, etc., a fin de mejorar los servi-- cios, abatir costos y financiar el desarrollo económico y social -- de las propias entidades, los cuales se llevarfan a cabo a través-- de los convenios únicos de Coordinación entre ambos órdenes de Go-- bierno (145).

En otro apartado de la ley, se consideran los aspec-- tos de la Administración Pública Paraestatal, estableciendo algu-- nas consideraciones para poder clasificar a los organismos descen-- tralizados por el acto jurídico que les dió origen, ya sea del Eje-- cutivo o del Legislativo y las caracterizaban por que tendrían co-- mo elementos básicos "personalidad jurídica y patrimonios propios" -- yo incluiría además autonomía técnica y orgánica (146)

(145) Artículos 22 IBIDEM.

(146) Artículos 45,47,48 y 49 IBIDEM.

Por último, debemos decir, que esa ley introduce un nuevo concepto de organización pública con la Sectorización Administrativa, entendida como la facultad del titular del Ejecutivo Federal, para determinar el agrupamiento de entidades de la administración pública paraestatal en sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designó como coordinador de Sector, de esta manera se trataba de confrontar el fantasma administrativo de la desorganización y proliferación excesiva y costosa del sector paraestatal que aún con la expedición de la Ley para el control (147), no se pudo abatir, ya que requería acciones más contundentes para su control como fué la sectorización.

Para dar fuerza a las dependencias, en su papel de coordinadores de sector, se les facultó para planear, coordinar y evaluar, la operación de las entidades bajo su coordinación. De esta manera, la Administración Pública se puede clasificar bajo este nuevo concepto administrativo en cuatro niveles de organización: El rector a cargo del titular del Ejecutivo, el global que correspondía a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto, así como a la Comisión de gasto y financiamiento del Coordinador, propios de las Dependencias Coordinadoras y el Operativo de las entidades Paraestatales.

(147) Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, México, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1970.

Por lo que hace a la Secretaría de Programación y Presupuesto que sustituyó a la Secretaría de la Presidencia y que se integró con unidades administrativas, atribuciones y recursos - de otras dependencias federales, se puede decir que se le encomienda el papel de comisariado del plan.

Sin embargo ese plan maestro (plan global de desarrollo) no surge sino hasta 1980, casi cuatro años después de la -- creación de esta Secretaría, por lo tanto, su carácter de comisariado no fué ejercido plenamente con el plan maestro sino a través de planes sectoriales y estatales, etc., que no tenían directrices generales definidas, por lo tanto fueron esfuerzos aislados a los -- que haremos alusión más adelante.

Retomando a dicha Secretaría de Programación y Presupuesto, podemos citar que con fundamento en el artículo 32 de -- la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a esta se le otorgaron atribuciones para "recabar los datos y elaborar con la -- participación, en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general de gasto público en la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República; planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor -- provecho general; llevar a establecer los lineamientos generales de la estadística Geográfica general del país; formular el programa

ma del gasto público federal y el proyecto del presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; planear, autorizar coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la Administración Pública centralizada y la de sus entidades de la administración paraestatal; e intervenir en la inversión de los subsidios, que concede la Federación a los Gobiernos de los Estados, municipios, instituciones o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos, y entre otras". Como se puede apreciar, la Secretaría de Programación y Presupuesto, además de las atribuciones antes señaladas se le suman las facultades de Planeación que poseía la Secretaría de la Presidencia y las de vigilancia y Control Paraestatal de la extinta Secretaría de Patrimonio Nacional.

Se desprende de estas atribuciones, el papel de rector de la Planeación de esta Dependencia y se comienzan a entrelazar los hilos de la madeja orgánica de la planeación bajo una óptica global y no restringida, sin olvidarnos de las salvedades anotadas anteriormente al carecer de un plan maestro entre otras.

De las funciones encomendadas a esa Secretaría, ya se pueden dislumbrar tres niveles de operación de la planeación, el Federal o Nacional, el Regional y el Sectorial, de conformidad a la clasificación de los planes que se le encomendaron a la Secretaría. Asimismo, se comienza a ubicar a los procesos básicos del proceso de Planeación en México, como son la programación, presupuestación, evaluación e información.

Estos procesos a los que aludimos guardaron una estrecha vinculación con la estructura-orgánica funcional básica de la Dependencia ya que se estructuró con tres Subsecretarías: la de Programación, la de Presupuesto y la de Evaluación; así como de tres coordinaciones Generales, la de Servicios Nacionales de Estadística Geográfica e Informática, la de Control de gestión y la de Delegaciones Regionales, además de una Oficina Mayor y 33 Direcciones Generales (148)

De esta manera, se hacía frente a la problemática organizacional que planteaba la planeación y se introducía para la mejor operación de la actividad gubernamental y el aprovechamiento óptimo de sus recursos, la técnica del programa presupuesto, la cual quedaba a cargo de esta Secretaría.

Como se indicó con anterioridad, la Administración Pública se organizó bajo una óptica sectorial, es decir, estableciendo sectores administrativos específicos, a fin de conjugar esfuerzos en ciertas ramas económicas de las dependencias y entidades del gobierno federal.

Los comentarios anteriores, parecen demostrar que para ese período, la Administración Pública redobla esfuerzos a fin de llegar a alcanzar una administración de la planeación, lo cual no fué posible del todo, debido a la utili-

(148) Artículo 2 del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, México, Publicada Diario Oficial de la Federación del 28 de Febrero de 1980.

zación de algunas técnicas que a la postre, tuvieron efectos - reversibles en el sistema de planeación, tal es el caso, del - plan global de desarrollo.

III 3.1. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO.

Con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y usando un procedimiento inductivo -- (de menos a más) que a la postre resultó inconveniente, se fue ron formulando y emitiendo programas sectoriales, a fin de expedir el plan global de Desarrollo 1980-1982, cabe destacar, - que desde el punto de vista jurídico, la expedición de esos -- instrumentos fué poco coherente e insuficiente.

Para mayor abundamiento de la afirmación ante-- rior, citaremos los decretos aprobatorios de los planes siguien tes: Plan Nacional de Desarrollo Industrial, publicado en el - Diario Oficial el 19 de Marzo de 1979, Plan Nacional de Desa-- rrollo Urbano, publicado en el Diario Oficial del 19 de Marzo de 1978, Plan Nacional de Turismo, publicado el 4 de febrero - de 1980, y por último, para aclarar este procedimiento inducti vo de menos a más, citaremos el Decreto aprobatorio del Plan - Global de Desarrollo Publicado en el Diario Oficial el 7 de -- Abril de 1980.

Como se puede apreciar, este criterio rompe con la estructura lógica de un sistema de Planeación democrático, - debido a que primero surgen los planes sectoriales y posterior-- mente el plan maestro, a esto obedece que el sistema de planea

ción de desarrollo no puede alcanzar los beneficios esperados. Sin embargo, en este periplo se sentaron las bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Por lo que hace al Plan Global del Desarrollo, para 1980-1982 mencionaremos algunas consideraciones de carácter general.

En el Decreto, mediante el cual, el titular del Ejecutivo Federal aprueba el Plan Global, se dice que conforme a éste "El Gobierno Federal regulará y coordinará sus actividades de desarrollo económico y social, las convendrá con los gobiernos de los estados y las concertará e inducirá con los -- sectores social y privado" (149), agregando además que la Secretaría de Programación y Presupuesto deberá "promover con -- los coordinadores de Sector, fórmulas de inducción y concertación de acciones" con los sectores social y privado (150).

De ahí se desprende, lo que hoy se conoce como las cuatro vertientes del Sistema Nacional de Planeación Democrática que son, la obligatoria (Sector Público), la Coordinada (con los Gobiernos de los Estados) y la Concertada e inducida (para los sectores social y privado).

(149) Artículo 2 del Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Publicado Diario Oficial de la Federación el 17 de Abril de 1980.

(150) Fracc. IV y Artículo 4 Ibidem.

Asimismo, con el propósito de suplir la aparición posterior del Plan Global de Desarrollo a los planes sectoriales, el Decreto previó en su artículo primero lo siguiente, "Establecer las normas y lineamientos para elaborar y actualizar los planes y programas sectoriales y regionales de manera congruente con el Plan Global de Desarrollo 1980-1982" introduce en este precepto, el carácter flexible de la planeación en nuestro país y a su vez, trata de corregir el error de origen en la formulación de los planes.

Por último, en el artículo noveno del decreto, se estableció "que las dependencias del Ejecutivo Federal en el ejercicio de las atribuciones que les confiere la Ley, y con motivo de la ejecución de actos administrativos que inciden en el desarrollo económico y social deberán atender a las prevenciones generales establecidas en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982".

Como se puede apreciar, se trató de suplir las deficiencias existentes con anterioridad al plan y además, se definen los medios y canales sobre los cuales operaría el Sistema Nacional de Planeación para conjugar sus esfuerzos, metas y acciones con los sectores social, privado y público.

III.4 LEY DE PLANEACION Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988.

Para dar inicio a este apartado, conviene retomar algunos aspectos que contribuyeron a la conformación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, que toma vigencia cuando se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus numerales 25,26,27,28 y 73, para dar cabida a la planeación dentro del texto de nuestra Norma Suprema. De manera paralela, se expide una ley reglamentaria del artículo 26 de la Constitución, que regula la actividad de la Planeación en México, por medio de la Ley de Planeación 1983 (151).

Bajo este contexto, surge el sistema Nacional de Planeación Democrática actual, dando con ello cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 26 de nuestra Constitución Política que a su letra dice "El Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para la independencia y la Democratzación Política, social y cultural de la Nación". Esta disposición se fortalece con la fracción segunda del artículo 10. de la Ley de Planeación que establece "que las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer: Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática".

(151) Decreto que aprueba la Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial el 5 de Febrero de 1983.

Como se puede apreciar, a partir del régimen -- 1982-1988 se concibe a la planeación como una actividad permanente del Estado y como un compromiso de la Administración Pública, de planear las acciones del Gobierno, como una responsabilidad ineluctable del Poder Ejecutivo Federal.

Empero, antes de abordar el Sistema Nacional de Planeación Democrática y de introducirnos al análisis de la -- Ley de Planeación de 1983, conviene mencionar que en el periodo gubernamental de 1976-1982 los juristas de la época consideraban improcedente reformar la Norma Suprema para que se introdujera un apartado especial o alguna disposición específica -- que regulara la actividad de la Planeación, así lo expresa el Lic. José Saenz Arroyo "El hecho de que la Ley fundamental no contenga una declaración literal expresa, sobre atribuciones del Estado para establecer un sistema de planeación Nacional no constituye un obstáculo constitucional alguno..." (152), -- para este jurista "...la planeación Nacional no constituye un fin en sí misma, sino solo un medio para que el estado pueda -- cumplir cabalmente con las atribuciones que, de manera expresa le confiere la Constitución, en lo concerniente a la regulación y fomento de las actividades económicas, sociales y culturales donde resulta que la creación de un sistema Nacional de planeación, no hará sino poner las medidas para que se cumplan las facultades expresas del estado" (153) .

(152) Programación y Presupuesto, Secretaría, Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, Bases Constitucionales de la Planeación en México, Edit. Parma, 1981. José Saenz, Pág.13

(153) *Ibidem* Pág. 214'

De esta manera, para este estudioso del derecho "una conclusión lógica de lo expuesto, sería que la Ley Orgánica de la Administración Política Federal al atribuirle al Ejecutivo Federal funciones de Planeación Nacional, es consecuente a los preceptos de la Constitución como resultaría congruente con el texto y el espíritu de la Ley Fundamental, una ley que estableciera el sistema Nacional de Planeación (154) como se puede apreciar, el Lic. Saenz Arroyo no comulgaba con la -- idea de reformar la Constitución para dar cabida dentro de su texto a regular en materia de Planeación, sin embargo, estaba de acuerdo en que se emitiera una ley que regulara en materia de Planeación y que estableciera las bases del sistema Nacional de Planeación.

Otro juriconsulto de ese período, es uno de sus estudios sobre la evolución de los aspectos jurídico de Planeación en México concluyó: "De la exegesis realizada se infiere que si bien es cierto que el marco constitucional no exige una facultad expresa que confiera las atribuciones de planear el desarrollo del país, también lo es que, a partir de la Carta Magna de 1917 y de sus modificaciones sucesivas, se desprende la existencia de nuevas categorías jurídicas cuya preferencia concreta concierne a la integración de la sociedad en un orden justo, por lo que resulta aconsejable fortalecer las facultades del Estado en este contexto.. (155)", a mayor --

(154) Ibidem Pág. 214.

(155) Programación y Presupuesto. Secretaría. Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, Evaluación Histórica de los Aspectos Jurídicos de Planeación, José Manuel Villagordoza Lozano, Editorial Parma. 1981. Pág. 30.

abundamiento, dicho jurista indicó "con base en esta premisa - puede concluirse que en el devenir histórico de nuestro sistema se han venido implantando normas para el proceso de planeación. No obstante lo anterior, en la debida instrumentación y permanencia de un sistema de planeación, surge como un imperativo insoslayable, con base en las experiencias obtenidas que se evalúe la función del Marco Jurídico de la Administración - Pública Federal, a fin de considerar la posibilidad de sentar las bases en que se apoye el establecimiento de un orden jurídico acorde con la integración del proceso de administración - la Planeación entendido este como un medio e instrumento del - desarrollo económico y social del país" (156).

De esta manera, estudiosos del derecho consideran que no era indispensable reformar nuestra Norma para introducir la actividad de la planeación, no obstante el Lic. Villa gordoa, deja ver entre líneas que es necesario sentar las bases jurídicas en las cuales se apoye el sistema nacional de -- Planeación, estas inquietudes fueron consideradas por la nueva administración del Lic. Miguel de la Madrid.

Por ello, los juristas de ese período se avocaron a estudiar el marco jurídico de la Planeación y de ese estudio se determinó que era imprescindible establecer las bases-constitucionales del Sistema Nacional de Planeación Democrático Mexicano, para lo cual se formulo. La iniciativa de refor-

ma y adición de los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la cual se presentó al Congreso de la Unión para su trámite parlamentario el 19 de Diciembre de 1982 para que posteriormente fuera aprobada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Febrero de 1983.

Dentro de la exposición de motivos, se señalaba que "la iniciativa de reformas se refiere a la rectoría del Estado y la Economía Mixta, establece un sistema de Planeación Democrática del Desarrollo, fija bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria, la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal" de igual forma, se indicaba que "en las reformas se ordenaran las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellas de regulación y fomento....".

Estas reformas a la carta Queretana de contenido económico y que introdujeron nuevos conceptos de manejo no común en la jerga jurídica, se hicieron acompañar por una incipiente y acalorada polémica, hasta su entrada en vigor el 3 de febrero de 1983.

Entre las críticas más contundentes a la reforma señalada encontramos las siguientes: celeridad en su trámite --

parlamentario, que las enmiendas significaban la institucionalización del capitalismo de estado y la burocratización de la sociedad (Partidos de Derecha), otras aducían que la reforma anulaba el régimen de propiedad configurando en el artículo -- 27 al reconocer al sector privado de la economía, (Partidos de Izquierda), el uso de términos jurídicos, metajurídicos o simplemente multívocos, como fueron desarrollo, planeación, -- sector y rectoría del Estado entre otras.

Bajo este ambiente acalorado, surgen las Bases Constitucionales de la Planeación en nuestro país, empero, aún cuando no es propio de este trabajo analizar las críticas que se formularon en torno a las enmiendas Constitucionales citaremos al maestro y constitucionalista José Francisco Ruíz Massieu, que se avocó a estudiar en uno de sus ensayos las polémicas surgidas en torno a las reformas desde un punto de vista polémico jurídico y político y que a nuestro parecer es el más apropiado.

En cuanto a la celeridad del trámite parlamentario de la iniciativa de reforma de los artículos 25, 26, 27, -- 28 y 73 de nuestra Constitución Política, el autor citado considera que su análisis se debería llevar a través de dos puntos de vista, el político y el constitucional, así lo establece al indicar que "A nuestro juicio, la rapidez con la que se desarrolló el trámite parlamentario merece mirarse desde la política y desde la arena estrictamente constitucional"

Al analizar la primera postura hace una reflexión entorno a tres aspectos netamente de carácter político de la manera siguiente: "La primera -la política- nos conduce a varias -reflexiones: a) el trámite parlamentario respondió a una táctica partidista tendiente a aprovechar legítimamente el peso mayoritario; b) la iniciativa refleja una plataforma electoral explícita y proflijamente expuesta en la campaña del ahora Jefe del Ejecutivo y en torno a la cual, el electorado se manifestó en los comicios generales (las crónicas electorales dan constancia de la penetración que tuvieron las tesis y la terminología misma que contienen ya las enmiendas), y c) en la elaboración del proyecto de iniciativa hubo participación activa de decenas de juristas agrupados en la Comisión Legislativa formada en el seno del partido-triunfante" (157)

A mayor abundamiento el autor, cita que esta iniciativa no era ajena al reclamo popular y se habían dado con anterioridad varios intentos para introducir un capítulo de contenido económico en nuestra norma suprema como fueron, la iniciativa presentada por el diputado Vicente Lombardo Toledano, del partido Popular Socialista, en 1965; la iniciativa del Partido Socialista Unificado de México; la elaborada por el Diputado Víctor Manzanilla del Partido Revolucionario Institucional; la que formuló una comisión pluripartidista en la Legislatura y el pro-

(157) Ruiz Massieu, José Francisco. Los Nuevos Artículos Económicos de la -- Constitución. Una Interpretación Jurídica y Política. En Revista Mexicana de Justicia - Procuraduría General de la República. No. 4 Voc. 10. de Octubre-Diciembre 1983 Pág. 11.

grama de reforma económica que planteó la Confederación de los trabajadores de México en la década pasada.

En cuanto a la segunda, el Lic. Ruíz Massieu se ñala lo siguiente "Dese el punto de vista constitucional puede afirmarse que el procedimiento observado sea justo rigurosamente en todas sus fases, a los establecidos en la Constitución, al punto que ni el más exaltado ni el más temerario se atreverían a sembrar una duda" (158)

Esta afirmación tan contundente lo lleva a retomar la historia constitucional de nuestra Norma Suprema y citando a grandes maestros como lo son Daniel Moreno y Cosío Villagas, se refiere al proceso Parlamentario acelerado de la -- Carta Queretana y la Constitución de 1857.

"No es ocioso, en este respecto, traer a colación que la Constitución de Querétaro fué elaborada en un par de meses -de diciembre de 1916 a febrero de 1917- y que en ese corto lapso no impidió que las energías del constituyente originario emanarán indomables y avasallando los tecnicismos de los "renovadores" y saltando las limitaciones del proyecto reformador de Carranza. Si en un par de meses -Nos preguntamos- fué posible elaborar (159), la primera Constitución político-

(158) Ibidem. Pág. 12

(159) Ibidem Pág.13. Nota informativa cita tomada de Moreno Daniel. El Congreso Constituyente 1916-1917: México UNAM - 1967.

social del orbe y recoger las demandas de un movimiento reivindicador contradictorio, ¿cómo puede calificarse de exageradamente acelerado el que en unos días conozcan y aprueben las cámaras enmiendas a cinco artículos?".

"Tampoco es ocioso, por otro lado, recordar que si bien la generación más lúcida de la historia patria dilató un año entero para elaborar la Constitución de 1857, ello no -- llevó a que esa bella arquitectura jurídica se volviera vida social y política" (160)

De esta manera diluyó la crítica en cuanto a la celeridad del proceso parlamentario. Por lo que hace a la Dicotomía de criterios existentes entre los partidos de derecha e izquierda de nuestro país al argumentar el primero de la enmienda conlleva a la institucionalización del capitalismo de Estado y la Burocratización de la Sociedad y el segundo, que la iniciativa anula el régimen de propiedad establecido en el artículo 27, al reconocer el Sector Privado de la Economía, el autor argumenta que dichas imputaciones carecen de todo fundamento -- por tal razón, se desmoronan al considerar que para el caso de la primera. La rectoría del Estado no debe ser confundido con el capitalismo de Estado, en virtud que es un propósito señalado en nuestra Carta Magna desde 1917, es el papel del Estado como rector de la actividad económica del país.

(160) Ibidem Pág. 13 Nota Informativa cita tomada Cosío Villegas Daniel, La Constitución de 1957 y sus Críticas. Septiembre México 1983.

En lo relativo al régimen de propiedad, debe -- recordarse que el artículo 27 instituye desde Querétaro, que - la propiedad de tierras y aguas corresponde a la Nación así co - mo la propiedad social, la propiedad pública o estatal y priva - da y que estas últimas comparten las características de ser li - mitadas, sujetas, a las modalidades que dicte el interés públi - co, derivadas y creadas por el derecho, termino afirmado que - el régimen de propiedad sigue vigente y que no ha variado un - ápice.

En cuanto a la última crítica a que hemos he - cho alusión, sobre la introducción de términos jurídicos o - metajurídicos, en cuanto a ellos, el autor maneja una infini - dad de argumentos como:

Que "La Constitución no es exclusivamente una - Norma Jurídica, como tampoco el derecho constitucional es ex - clusivamente una disciplina de la ciencia del derecho. El pro - fesor de la Universidad de París ha dicho claramente que el de - recho constitucional no es sino "El encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos", y Loewen Stein completa diciendo que "La política no es sino la lucha por el poder".

Duverger añade que "El derecho constitucional - estudia las instituciones políticas desde un ángulo jurídico", y el derecho, dice Burdeau, es la representación de un orden - social". (161)

(161) *ibidem* Pág. 16.

"Así, si la Constitución no es feudo para los juristas no pueden hacer éstos derecho constitucional pertrechados solamente con armas jurídicas, ¿ cómo podría esperarse que en las reformas que comentamos no participen ni los políticos- ni profesionales de otras ciencias?" (162).

Por último señala que parafraseando la célebre sririma cita de Clemenceau, podría decirse que la Constitución es demasiado trascendente para abandonarla a la timidez de los constitucionalistas, afirmación con la cual no estoy -- del todo de acuerdo, pero que esconde una gran verdad que los juristas queremos eludir.

De esta manera se ha tratado de diluir las críticas a que ha sido objeto la enmienda de la Constitución sin dejar de reconocer que este puede ser un tema de una reflexión más profunda, para ser estudiado con detalle. Paso a continuación a estudiar la Ley de Planeación de 1983 donde podremos -- encontrar los elementos característicos del Sistema Nacional de Planeación Democrática dejando el estudio de los artículos- adicionales y reformados de la Constitución para su análisis en el

Punto número 5 de este capítulo.

III.4.1. LEY DE PLANEACION

Como se indicó con anterioridad esta Ley se aprobó 29 de Diciembre de 1982 por el Congreso y fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Enero de 1983, tanto las Reformas Constitucionales promovidas por el Ejecutivo como la referida Ley, representan las bases jurídicas para el establecimiento de la Planeación en nuestro sistema.

A través de esta Ley se establecen los principios que regirán las actividades de Planeación, las líneas generales de acción y las bases organizativas, la participación de los componentes que lo integran para el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Este ordenamiento legal, puede considerarse como la suma de experiencias, esfuerzos e intentos de carácter jurídico y administrativo que por más de 50 años se instrumentaron en nuestro país y que hasta la expedición de esta Ley se pudieron cristalizar de manera efectiva. Por primera vez en México con las Reformas y la Ley, se le dotaba de la columna vertebral necesaria en la cual estaría basado el sistema de Planeación Mexicano.

La Ley que se comenta se estructura con cuarenta y cuatro artículos y cuatro transitorios, en siete capítulos que tratan sobre: disposiciones generales, Sistema Nacional de Planeación Democrática, Participación Social de la Planeación, Plan y -

Programa, Coordinación, Concertación e Inducción y Responsabilidades. Al relatar el Capitulo de la Ley, se antoja considerar que se inicia un estudio jurídico burdo sobre dicho instrumento. Empero, conviene hacer algunas consideraciones generales en relación al sistema Nacional de Planeación Democrática antes de continuar nuestro estudio y establecer su vinculación con el capitulado.

En principio, debemos aclarar que el concepto de "Sistema" obedece más a la ciencia de la Administración que a la Jurídica, por ello no podemos allegarnos de un concepto legal para definirlo, ni siquiera en la Ley de Planeación, que unicamente, se aboca a definir quienes lo integran bajo un enfoque demasiado parcial, ya que solo indica que "las dependencias y entidades conformaran el Sistema, a través de sus unidades encargadas en la materia".

Comenzaríamos por definir, que por sistema se entiende el conjunto ordenado de componentes y elementos interdependientes que se interrelacionan e interactúan entre sí bajo un universo definido, que tienen por finalidad el logro de objetivos comunes, generalmente expresados en un plan de esta manera parece sencilla su comprensión, sin embargo "el enfoque sistémico de la Administración" es una de las teorías administrativas más complejas.

Debe indicarse que en todo sistema cualquiera que sea su naturaleza, tiene como característica básica, que contiene dentro de sí a otros sistemas y subsistemas, por ello se clasifican bajo un principio de jerarquización.

en suprasistemas, sistemas y subsistemas, esta ordenación nos permitirá más adelante comprender el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Embuido por esta teoría surge el Sistema Nacional de Planeación Democrática que no es otra cosa que una forma de organización del sector público para coordinar de manera articulada las relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo.

Por lo que corresponde a los capítulos de Coordinación y Concentración e Inducción son, junto con la obligatoria las vertientes del sistema nacional de planeación que bajo este enfoque administrativo se convierten en los elementos o medios a través de las cuales interactúan los componentes del suprasistema (Sistema Nacional de Planeación Democrática) es decir, Las Secretarías y Dependencias del Gobierno Federal (Subsistemas Sectoriales) con las autoridades de las Entidades Federativas (Sistemas Estatales) y con las organizaciones de los diversos grupos sociales (Subsistemas), a fin de efectuar acciones de común acuerdo, que normalmente se vierten en un plan, como se señala anteriormente.

Para dar comienzo al análisis del articulado de la Ley, en el primer numeral de este cuerpo jurídico, se indica "que las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés so --

cial y tienen por objeto establecer: "las normas y principios -- básicos, conforme a las cuales se llevan a cabo la Planeación -- Nacional del Desarrollo; las bases para que el ejecutivo federal coordinará sus actividades de planeación con las entidades federativas conforme a la legislación aplicable; las bases para promover la participación social de los diversos grupos sociales en la participación social de los diversos grupos sociales en la -- elaboración del plan y los programas que se refiere esta Ley, y las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas"... (163) .

Como comentario general al numeral primero de la Ley, se desprende que esta es una Ley marco, es decir, una ley eje que debe ser complementada por otras leyes en ámbitos muy -- específicos, ley de presupuesto, Ley orgánica de la Administración Pública Federal, etc.

Por otro lado, se puede apreciar que en el mismo se establece las normas y bases a través de las cuales operará -- la planeación así como la integración del Sistema Nacional de -- Planeación, se habla igualmente en su fracción III sobre las bases para la coordinación de acciones del ejecutivo federal con -- los estados, la cual se llevará mediante la vertiente de concertación con la suscripción de convenios denominados CUD. Asimismo en la fracción IV, se establece como una actividad indispensable

(163) Artículo 1 de la Ley de Planeación, Publicado en el Diario Oficial el 5 de Enero de 1985.

para la participación social en la instrumentación y formulación de los Planes y Programas y se señala que esta sería "a través de sus organizaciones representativas", cabe señalar que estas "organizaciones representativas" no siempre tienen la capacidad jurídica de poderse comprometer a nombre de sus agremiados" como lo señala la Ley, verbigracia la Asociación Nacional de Exportadores e Importadores de la República Mexicana (ANIERM) no puede comprometerse con los objetivos del plan a nombre y a cuenta de sus agremiados, salvo cuando estos le otorguen un poder amplio para hacerlo, supuesto analizado en el capítulo primero. Por último, la fracción V se refiere a las vertientes de inducción y concertación propias del Sector Privado y Social.

En el numeral segundo de la Ley, se dice que "la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado en el desarrollo integral del país y deberá atender los fines y objetivos contenidos en nuestra Norma Suprema y establece los principios sobre los cuales descansará la Planeación en nuestro País: El fortalecimiento a la soberanía, la preservación y perfeccionamiento de nuestro régimen democrático, la igualdad de derechos, el respeto irrestricto a las garantías individuales de libertad etc., el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, así como a buscar el equilibrio de los factores de la producción" con este artículo se pretende vincular la Ley con lo establecido en otros numerales de nuestra constitución, reafirmando aquí nuevamente nuestro calificativo de que es una Ley eje.

El numeral subsecuente, define que "para los efectos de esta Ley se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación Nacional 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 y principios y objetivos que la propia constitución y la Ley establecen" de esta definición se desprende que para el legislador la Ley de Planeación es una técnica para transformar la realidad, ahora bien si nos remontamos al proyecto de ley de 1963 y a la extinta ley de 1930- podemos decir que este concepto no guarda ninguna vinculación con los anteriores.

Asimismo, a través de este ordenamiento se responsabiliza al ejecutivo federal para conducir la planeación del desarrollo, con lo cual, limita la participación del poder legislativo al exámen y opinión del plan durante la ejecución, revisión y adecuación del mismo (164).

Enconcomitante a la anterior, se obliga al ejecutivo a que informe al Congreso sobre las acciones y resultados en la ejecución del plan y los programas, así mismo debe relacionar los informes de la ejecución del plan, cuando rinde las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento, así como al presentar las iniciativas de Leyes de Ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos. Esta obligación se permea para los funcionarios superiores de las Dependencias y entidades- (164) Artículo 4o. Ibidem.

de la Administración Pública Federal cuando comparezcan ante el congreso. De esta manera, el Poder Ejecutivo participa y coordina el proceso de planeación. Se observa que al Poder Legislativo no se le atribuyen en la Ley nuevas facultades en materia de planeación, pero se le faculta para hacer uso de sus instrumentos y competencias constitucionales para ponerlas al servicio de la Planeación. (165)

Por lo que toca al Sistema Nacional de Planeación, cabe señalar que, la Ley prevee "que los aspectos de la planeación Nacional del desarrollo que corresponden a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a cabo mediante el sistema Nacional de Planeación Democrática y -- que estas formarán parte del Sistema a través de las Unidades Administrativas que tengan asignadas las funciones de Planeación" (166) .

De igual forma, se considera en el ordenamiento a estudio "que las disposiciones reglamentarias de esta Ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del sistema y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación instrumentación, control y -- evaluación del plan y los programas a que se refiere esta Ley" (167) . Es conveniente aclarar en cuanto a este artículo, que -- hasta la fecha no se ha expedido ningún reglamento al respecto,

(165) Artículos 6, 7 y 8 Ibidem.

(166) Artículo 12 Ibidem.

(167) Artículo 13 Ibidem.

por otro lado como comentario al margen, debe aclararse que no es recomendable que el poder legislativo de instrucciones al ejecutivo para que este emita un reglamento ya que esta facultad -- reglamentaria es una facultad discrecional del Presidente. Continuando con el análisis, debe indicarse que este Artículo se considera de suma importancia en virtud que determina las cuatro fases en que se desarrollará el proceso de planeación. Por este entendemos "el conjunto de actividades destinadas a formular, -- instrumentar, controlar y evaluar el plan nacional y los programas" es para nuestro punto de vista el proceso de planeación el "Mundos Operandi" del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Este proceso en su operación a su vez, se divide en cuatro etapas que son: Formulación, esta consiste en el conjunto de actividades encaminadas a la elaboración del Plan Nacional y los Programas, en esta etapa concurren todos los sectores -- a través de la "Participación Social" de la Sociedad. Instrumentación, a este se le conoce como el conjunto de actividades encaminados a traducir los lineamientos estratégicos del plan y programa de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo, mediante la instrumentación de programas anuales, a fin de definir responsabilidades y tiempos de ejecución, recursos y estrategias en el futuro mediano con los diversos sectores a través de las -- vertientes: obligatoria (Sector Público) coordinada (entidades -- Federativas) concertada (Sector Privado y Social) e inducida -- (Sector Privado y Social.)

El Control es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la Ejecución de Acciones corresponda a la normatividad vigente que los rige y a lo establecido en el Plan y los Programas, por último La Evaluación es la actividad que permite valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del plan y los programas en un lapso determinado, así como, el funcionamiento del mismo sistema.

Como se puede ver, este artículo es la clave para definir la madeja orgánica en la que descansa el sistema de Planeación en México.

Conviene señalar, en este momento, que el artículo 12 de la Ley considera que las Dependencias y entidades de la Administración Pública conforma el Sistema Nacional de Planeación por ello, las introduce dentro de su vertiente obligatoria según se desprende del numeral 9 de dicha Ley. Esta vertiente es la que determina que la planeación sería obligatoria para el sector público debido a ello, organiza a la administración pública, en cuatro niveles :

El rector para el Presidente de la República (168)
 El Globalizador, propio de las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y Contraloría General de la Federación (169). El coordinador a cargo de las Dependencias --
 Coordinadoras de Sector (170) y el Operativo propio de las enti-

- (168) Artículo 19 Ibidem.
 (169) Artículo 14, 15 y 18 Ibidem.
 (170) Artículo 17 Ibidem.

dades paraestatales (171), clasificación, ya utilizada en el periodo de 1976-1982, para Sectorizar la Administración Pública.

Dentro de esta clasificación la Ley le atribuye el papel de Comisariado del Plan a la Secretaría de Programación y Presupuesto en su Numeral 14, al indicar que le compete a esta Dependencia "coordinar las actividades de la Planeación Nacional del Desarrollo, elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, considerando, para ello, las propuestas de las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Entidades Federativas y de los grupos sociales interesados, mantener la congruencia de los planes y programas, elaborar los programas anuales globales para la ejecución del plan y los programas regionales y especiales -- que se determinen, así como de verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las Dependencias y entidades y que los resultados de su ejecución se vinculen con los objetivos y prioridades del Plan y los programas a que se refiere la Ley para detectar las desviaciones y corregir dichos instrumentos cuando se considere necesario (172), de las atribuciones que se le imputan se puede apreciar el carácter de comisariado del Plan de esta Dependencia.

Sin embargo, lo interesante de esto, es que esta decisión contrasta con las opciones adoptadas en otros países, que tratan que el órgano coordinador no tenga dependencia alguna, es decir que sea un organismo autónomo, en el caso de México, el hecho de que se impute a una Secretaría de Estado esta función,

(171) Artículo 18, Ibidem.

(172) Fracc. I, II, III, IV, VI, VIII, Artículo 14 Ibidem.

que es una Dependencia igual que las demás según lo determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su numeral 10 (al indicar que "las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango y entre ellas no había -- por lo tanto preminencia alguna) conlleva a que juegue esta Dependencia el papel de Juez y parte, razón por la cual sería conveniente, que el sistema considerara la posibilidad de tener algún otro medio para solucionar las discrepancias entre la Secretaría de Programación y Presupuesto y otras Secretarías.

En el caso de la Secretaría de Hacienda, a esta se le faculta en el artículo 15, a participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto a la definición de las Políticas Financieras, fiscales y creditarias, entre otras. Debido a ello, el temperamento de esta Dependencia le hace fungir -- como encargada de velar por el endeudamiento externo e interno, -- establecer los límites de contribución y participación de los -- egresos a contrario sensu de la Secretaría de Programación y Presupuesto que le compete conocer de los egresos.

Por lo que corresponde, a la Contraloría General -- de la Federación, cabe señalar, que cuando la Ley se publicó esta Secretaría comenzaba a estructurarse, por lo tanto esta Ley -- fué muy parca al señalar su papel dentro del proceso de planeación. Por ello, únicamente la facultó para aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los Programas (173).

Por lo que corresponde a las Dependencias Coordinadoras, la Ley considera en su artículo 16 que a estos les corresponde:

"Intervenir respecto de las materias que les competen, en la elaboración del Plan Nacional del Nacional de Desarrollo; coordinar el desempeño de las actividades que en materia de Planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en su sector, elaborar programas sectoriales tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los Gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados; asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República; elaborar los programas anuales para la Ejecución de los programas sectoriales, procurar la congruencia de los programas de los gobiernos de los Estados; vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente. 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".

Como se desprende de la lectura de estas atribuciones a las Dependencias coordinadas del Sector les compete conducir la Planeación Sectorial a la cual se integran las enti

dades paraestatales, cabe destacar que la Ley omite señalar que estas funciones las realizaran con estricto respeto a la naturaleza jurídica de las entidades, de igual forma este precepto guarda un estrecha relación con los artículos 50, 51 y 52 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por lo que corresponde al nivel operativo propio de las entidades paraestatales, a estas se les imputa apoyar en el ámbito de su competencia a las dependencias coordinadoras del sector, en el proceso de planeación según se establece en el numeral 17 de la Ley, que a su letra dice: "Las entidades paraestatales deberán participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan en relación a sus funciones y objeto; cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente; elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso institucionales; considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados, a través de la dependencia coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale esta última; asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo; y verificar periódicamente la relación -- que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional", con esto terminamos el análisis del sistema y sobre todo-

de la vertiente obligatoria de la planeación.

En lo que hace al artículo 20 de esta Ley se dice "En el ámbito del sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y -- los programas a que se refiere esta Ley". Esta actividad se lleva a cabo a través de los foros de consulta popular, según lo -- establece este artículo en su punto tercero, también considerado en el artículo 26 de nuestra Carta Magna.

Para que operen dichos foros se tiene previsto en el artículo a estudio que se deberá preveer, la organización y funcionamiento, periodicidad y términos en que se sujetaría la participación y consulta de los sectores interesados.

Es importante señalar que la participación y consulta de los sectores guarda una íntima vinculación con la primera etapa del proceso de planeación, es decir, con la elaboración del Plan Nacional y de sus programas, ya que a través de -- estos foros se recogen las inquietudes y necesidades para vertir las en los objetivos y estrategias del Plan, de ahí, se desprende el carácter democrático de la planeación, cabe indicar que esta participación no se limita a la etapa de formulación si no -- que se permea a las demás etapas de instrumentación, control y evaluación, sólo que se lleva a cabo mediante otros mecanismos de consulta.

Por lo que corresponde al Plan y a los Programas - que de este se deriván, la Ley tiene previsto un capítulo especial en el cual establece tiempos, mecanismos, instrumentos, vigencia contenidos, y categorías para su publicación y operación.

En el caso del Plan Nacional de Desarrollo el artículo 21 de la Ley, le reserva la categoría de Plan a dicho instrumento, con ello, trata de determinar la supremacía del mismo, dejando para los demás instrumentos que de él se deriven la denominación de programas. Empero, debe aclararse que en algunos Estados todavía se utiliza la categoría de Plan Estatal.

Asimismo, este artículo determina que El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse - dentro de un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha - en que tome posesión el Presidente de la República y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda.

Como se puede apreciar el Plan tiene una vigencia sexenal, es decir, de seis años, lo que contrasta con otros regímenes en donde el plan tiene su propia vida independiente del período gubernamental o del poder ejecutivo, esta limitación en el plazo de vida del Plan, rompe con el elemento de continuidad de la planeación, ya que está sujeta a la concepción presidencialista de las cosas en nuestro país, imposibilitando acciones de largo plazo.

Esta limitación, es a mi parecer uno de los obstáculos

Los mayores a que se enfrenta nuestro sistema de planeación y una de las deficiencias de que adolece la planeación en México. Sin embargo a fin de suplir esta deficiencia el artículo señala que el Plan "podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo".

Por lo que corresponde al contenido de este Instrumento la Ley establece que el "Plan Nacional de Desarrollo, precisará los objetivos Nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que será asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional, sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática."

De la misma manera, el artículo citado establece que el Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deberán ser elaborados y que estos programas observaran congruencia con el Plan y su vigencia no excederá del periodo constitucional de gestión gubernamental, en que se aprueben (174) debe aclararse que este precepto se contrapone con el artículo 17 de la Ley que indica que el Presidente determina cuando se formularán programas institucionales" a diferencia del artículo 22, que señala que el Plan Nacional de desarrollo determinará cuando se deberá formular programas -

institucionales, como comentario al margen serfa conveniente precisar las facultades y hacer congruente la redacción de estos -- artículos.

La Ley también contempla en numerales subsecuentes al anterior, los contenidos mínimos de los programas derivados del Plan al indicar que "los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución" (175) propios de las Dependencias de la Administración Pública, en cuanto a -- los programas institucionales que deben elaborar las entidades estatales, la Ley señala que estos se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa Sectorial correspondiente. Y deberán también de sujetarse, en lo conducente, a la Ley que regule su organización y funcionamiento" (176) .

En lo relativo a los programas regionales la Ley indica que estos se "referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa" (177) y en lo tocante a los programas especiales estos se "abocarán a las prioridades del desarrollo integral del País fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordina

(175) Artículo 23 Ibidem
 (176) Artículo 24 Ibidem
 (177) Artículo 25 Ibidem

doras de sector" (178), .

De la clasificación y continuidad de los programas, se desprende el carácter disciplinario de la planeación, en razón que los instrumentos antes citados deben guardar una estrecha vinculación con los objetivos y estrategias del plan, esto obedece a que en el plan sólo se fijan las estimaciones cuantitativas para su instrumentación.

De igual forma, la Ley considera que para la ejecución del plan y los programas sectoriales institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades deberán formular programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes, que tendrá como su nombre lo indica una vigencia de un año, que se conocen con -- las siglas "POA" (Programa Operativo Anual), que servirán de base para los anteproyectos de presupuestos anuales, que elaboren las propias dependencias y entidades conforme a la legislación aplicable (179) también, se señala en la Ley, de que el Plan y los programas deberán señalar las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los Estados y de concertación e inducción con los grupos sociales interesados.

Por lo que corresponde, al proceso de aprobación -- del Plan y las instancias que participan, debe indicarse que tanto el Plan como los programas sectoriales, especiales y regiona -

(178) Artículo 26 Ibidem

(179) Artículo 27 Ibidem

les son aprobados por el Presidente de la República, solo que se someten a su consideración por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el Plan y los Programas Especiales y Regionales y por medio de los Coordinadores de sector, los programas sectoriales, bajo previo dictamen de la Secretaría de Programación y Presupuesto. En el caso de los programas institucionales estos se someten a consideración del cabeza de sector, por el órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal de que se trate; aquí en este último supuesto, puede presentarse un problema en el caso de empresas paraestatales minoritarias, - que estos no quiera someter su programa al cabeza de sector que las coordina.

En el caso de entidades no sujetas a ningún sector administrativo lo presentará a la Secretaría de Programación y - Presupuesto.

Como se indicó anteriormente el artículo 5 establece que una vez aprobado el Plan Nacional de Desarrollo por el -- Presidente, se remite al Poder Legislativo.

En cuanto a la publicación del Plan, la Ley establece que tanto este como los programas sectoriales, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación (180) este precepto -- presenta una problemática jurídica de suma importancia ya que en la práctica jamás se publican textualmente los programas sectoriales, si no sólo un resumen de los mismos.

A mayor abundamiento el artículo 31 indica que el Plan y los Programas se revizarán conforme a la Reglamentación de la Ley (la cual no se ha publicado) y sus adecuaciones se -- publicaron, igualmente, en el Diario Oficial de la Federación, -- como se aprecia en la práctica no se está cumpliendo en estricto sentido con el precepto número 30 de la Ley de Planeación.

Por último, se establece que una vez aprobados el Plan y los Programas serán obligatorios para el Sector Público, tanto para las Dependencias en el ámbito de sus competencias -- como para las entidades paraestatales (181).

Cabe señalar que para la ejecución del Plan y los Programas se deberán concertar las estrategias y objetivos de -- estos, con los grupos sociales interesados y conforme a el ejercicio de atribuciones que le confiere la Ley, el Ejecutivo inducirá las acciones de los particulares y de la población en general.

Por lo que corresponde a la coordinación de acciones del Plan y los Programas el Ejecutivo deberá proponerlos a los gobiernos de los Estados a través de los convenios respectivos.

Sobre la coordinación, concertación e inducción -- de las acciones del Plan, la Ley establece dentro de su contenido 2 capítulos específicos que se estudiarán con mayor profundi

(181) Artículo 32 Ibidem

dad en el punto siete de éste capítulo cuando se analicen las cuatro vertientes del sistema Nacional de Planeación, por ello únicamente enunciaremos algunos aspectos generales de los mismos.

Cabe aclarar que las vertientes de coordinación del sistema de Planeación se dan en la etapa de instrumentación que es como se indicó con antelación aquella etapa donde a través del Programa anual se integren las formas mediante las cuales se desagregan en acciones específicas los contenidos generales de la Planeación objetivos y estrategias, identificando responsables, su temporalidad y ubicación espacial.

En cuanto a la vertiente de coordinación, el artículo 33 de la Ley a su letra dice "El Ejecutivo Federal podrá convenir con los Gobiernos de las entidades Federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participan en la Planeación Nacional del Desarrollo; Coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la Planeación Nacional, y para que las acciones a realizarse por la federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los Municipios", como se desprende de este precepto, se faculta al Ejecutivo Federal para convenir con los gobiernos de las Entidades Federativas, acciones en materia de Planeación. Atribución considerada en el - -

párrafo tercero del artículo 25 de nuestra Constitución y Previs- desde 1976 en artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, salvo que en 1976, no se consideraba la partici- pación de los Municipios en el proceso de planeación.

A mayor abundamiento, la Ley de Planeación ya pre- vee cuales materias serán objeto de coordinación por el Ejecutivo Federal y los Gobiernos de las entidades Federativas, como son: - Su participación en la planeación, los procedimientos de coordina- ción entre las autoridades federales, estatales y municipales - - para propiciar el desarrollo integral de cada entidad federativa- y de los Municipios; los lineamientos metodológicos para la reali- zación de las actividades de planeación en el ámbito de su jurisdic- ción; la elaboración de programas regionales, y la ejecución - de acciones que deban realizarse en cada entidad federativa y que competen a ambos órdenes de gobiernos considerando la participa- ción que corresponda a los Municipios y a los Sectores interesa- dos.

Asimismo, la Ley faculta a la Secretaría de Progra- mación y Presupuesto, para que, en representación del Ejecutivo - Federal ésta proponga los procedimientos conforme a los cuales -- se convendrá la ejecución de estas acciones, tomando en considera- ción las materias que señalan las dependencias coordinadoras de - sector en el ámbito de sus competencias (182) por último, la Ley- señala que se deberán publicar en el Diario Oficial de la Federa- ción los convenios que suscriban los Gobiernos de las Entidades - (182) Artículo 34 Ibidem.

Federativas. (183) con el Ejecutivo Federal.

En lo que hace, a las vertientes de concertación e inducción, la Ley establece en su numeral 37, en cuanto a la primera que "El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus Dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los Programas, - con las Representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados" y en cuanto a la segunda, el artículo 41 indica " las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Ejecutivo Federal para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir y en general inducir acciones de los particulares en materia económica y social, - se ajustarán a los objetivos y prioridades del plan y los programas".

En cuanto al primer artículo citado, relativo a la concertación, se puede decir que del texto del mismo se desprende la consideración de que la planeación mexicana es flexible e indicativa, en virtud de que no tiene efectos jurídicos vinculantes con los particulares, de tal suerte que si queremos que se comprometan con los objetivos del Plan, requerimos contratar con ellos, así lo establece la Ley al señalar que " la concertación a que se refiere el artículo anterior será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegu-

rar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma" (134), empero, con lo establecido en el numeral 37, se dice que esta concertación será con "los Representantes de los grupos sociales o con los particulares interesados" sobre esta disposición no podemos hacer una interpretación literal ya que tendríamos que remitirnos a la Ley de Cámaras y a los principios de teoría del Derecho, utilizando el supuesto de la Representación de los grupos sociales interesados, podemos aplicar el principio -- de que "nadie puede comprometerse o vincular a nadie al menos -- que esté instruido para ello o autorizado por la Ley", esto viene a colación por que en la Ley de cámaras de 1941, indica que los representantes de los agremiados no tiene atribuciones para firmar convenios que vinculen a sus Representantes, a menos que los Representantes designaran como mandatarios a la propia confederación.

La Ley también indica que los convenios y contratos que se celebren serán de derecho público y las controversias que se susciten serán resueltas por los Tribunales competentes, con esto se está innovando una nueva figura de contrato de Derecho público con fines de concertación para la planeación, empero, cabe indicar que no existe legislación al respecto por lo que se aplica en caso de incumplimiento por analogía las leyes y normas relativas a los contratos de derecho público.

Por lo que corresponde, al artículo 41 propio de la vertiente de inducción debemos señalar que, en éste se presentan

dos tipos de facultades y acciones del estado, la primera consiste en el uso de facultades para la inducción y la segunda se aboca al uso de facultades de imperio del estado, con las expresiones de restringir y prohibir. De ahí, que el constitucionalista - JOSE FRANCISCO RUIZ MASSIEU, indique que con estas facultades de imperio se podría considerar que surge otra vertiente más que se suma a las anteriores y que es independiente de las que existen a la cual denominamos obligatoria e imperativa la cual no debemos confundirla con la que es propia del sector público para la instrumentación del sistema nacional de planeación.

En cuanto al regimen de responsabilidades que establece la Ley, debe señalarse que en el caso de la vertiente obligatoria de conformidad con el artículo 42 de este ordenamiento -- señala que "a los Funcionarios de la Administración Pública Federal, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta Ley, las que de ella se deriven, a los objetivos y prioridades del Plan y los programas, se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la Dependencia o Entidad podrá suspender o remover de su cargo al Funcionario Responsable"

Como se puede ver esta Ley nos remite a la aplicación de otras leyes, debe aducirse que la Ley establece que estas sanciones serán independientes de las de orden civil, fiscal y penal u oficial que se puedan derivar de los mismos hechos (Ejem.

Ley de Responsabilidades y Reglamentaria de los Numerales 108 y - 114 de nuestra Constitución, Ley Burocrática, etc.).

En cuanto al régimen de responsabilidades de la vertiente de coordinación la Ley establece en su numeral 44 que - " El Ejecutivo Federal, en los Convenios de Coordinación que suscriba con los Gobiernos de las Entidades Federativas, propondrá - la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven" así mismo cabe indicar, que en caso de que surjan controversias con motivo de los mencionados convenios, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 105 de la Constitución General de la República", debe aclararse que dentro de las cláusulas del convenio se establece que se someterán a la Corte de la Justicia en caso de controversias y por último, en el caso de la vertiente de concertación se sujetará a los Tribunales Federales de acuerdo con las cláusulas que sancionen el incumplimiento en los convenios o contratos que para ello se suscriban. De esta manera se concluye el análisis de la Ley de Planeación.

III.4.2. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO,

El Plan Nacional de Desarrollo se elaboró en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 21 y 30 de la Ley de Planeación y fue presentado al Congreso de la Unión para su ---

exámen y revisión dentro del término previsto en la Ley, para su posterior aprobación del Ejecutivo por Decreto publicado en el - Diario Oficial de la Federación el 31 de Mayo de 1983.

Este instrumento denominado como Plan Madre, fué - objeto de un amplio proceso de diálogo y comunicación con los -- Sectores Social y Privado, así como de las autoridades de las -- Entidades Federativas, a través de las fases de consulta popular mediante las cuales se captaron los planteamientos y demandas -- que posteriormente se plasmaron en el Plan en cumplimiento a lo - dispuesto por los numerales 20 y 21 de la Ley citada.

Cabe señalar que dentro de los considerandos del - Decreto aprobatorio del Plan se señaló que este instrumento "de- be" responder a la "voluntad política de enfrentar los retos ac- tuales del desarrollo del país con decisión, orden, preseveran-- cia y con la más amplia participación de la sociedad"

Asimismo, se estableció en los Considerandos del - Decreto que el propósito fundamental del Plan consiste en "mante- ner y reforzar la independencia de la Nación para la construc -- ción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Dere- cho garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Por ello requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economfa - nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, un-

medio de vida digna; y de la sociedad, a través de una mejor - distribución del ingreso entre familias y regiones y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático" (185)

De este propósito, se derivaron cuatro objetivos relacionados entre sí que son: conservar y fortalecer las instituciones democráticas, vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento y financiar los cambios cualitativos que requiere el País en sus estructuras económicas políticas y sociales" cabe señalar, que estos objetivos del Plan obedecieron a la situación crítica que la economía enfrentaba y enfrenta actualmente. El carácter cualitativo del Plan se reconoce en -- los Considerandos del Decreto aprobatorio, cuando señala que - en este se presenten "las orientaciones de gran amplitud, para conducir los destinos de la nación con flexibilidad...".

Cabe indicar que el artículo segundo de este ordenamiento establece el carácter obligatorio de la Planeación para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, complementando con el numeral tercero del Decreto.

En los artículos cuarto y quinto del Decreto se - establece lo correspondiente a las vertiente de coordinación - con las autoridades estatales a través de los convenios únicos de coordinación y la concertación con los sectores privado y social, demostrando el carácter indicativo de la planeación.

Asimismo el Decreto prevee las acciones que las -

(185) Decreto que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de mayo de 1983.

Dependencias globalizadas deben de realizar para el cumplimiento del Plan en su artículo Octavo, Noveno, Décimo, destacando el carácter de comisariado del Plan de la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como lo que en el ámbito de su competencia les corresponde a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, numerales Décimo Cuarto, Décimo Quinto y Décimo Sexto del Decreto.

En lo relativo a la obligación contenida en el artículo Décimo Quinto, para las Dependencias y Entidades del Gobierno, se imputa a estas que coordinen la integración de programas de mediano plazo y los correspondientes programas operativos anuales que competan a su sector y enlista 21 programas sectoriales a elaborar, debe aclararse que actualmente estos instrumentos se han formulado y se ha publicado un resumen en el Diario Oficial de la Federación.

III.5 EL MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y REGLAMENTARIO DE LA PLANEACION.

BASE CONSTITUCIONAL.

Se considera que la Base Constitucional de la Planeación es la columna vertebral sobre la que se sustenta el Sistema Nacional de Planeación Democrática, la cual tiene vigencia a partir del 3 de Febrero de 1983, cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones a nuestra Norma Suprema con la que se incorpora a este ordenamiento supremo el nuevo derecho constitucional económico de la Constitución Mexicana, que fué objeto de una acalorada polémica por el proceso vertiginoso de su aprobación y las reformas económicas que en el se propusieron, al cual nos referimos con anterioridad en el punto cuatro de este capítulo.

Debemos señalar que nuestra Norma en su artículo 25, señala que el "Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará", la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta constitución", de aquí se desprende, que el estado establece como una actividad permanente a la planeación. del desarrollo para la realización de sus actividades, para el constitucionalista Jorge Witker "lo nuevo de dicho párrafo está en que incorpora el concepto de planeación, pues las demás funciones y facultades-

estaban explícitas e implícitas a lo largo de toda la geografía constitucional de Querétaro (186)., en el párrafo tercero de este artículo se indica que al desarrollo económico nacional concu--- rrieron con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado..." (187) , lo nuevo de este precepto es que se reconoce al sector privado, concurrendo en igualdad de condiciones con el Estado y el Sector Social, de esta manera se percibe un enfoque integral de la planeación mexicana. A ma--- yor abundamiento, en los párrafos cuarto y quinto de este precep--- to se establecen los conceptos de áreas estratégicas y prioritarias, la primera a cargo del sector público de manera exclusiva y la segunda que la impulsará y la organizará con la participación de los sectores social y privado, más adelante se observará la importancia y vinculación que esta clasificación de áreas estratégicas y prioritarias guardan con la estructura del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de mediano plazo, así como en la organización institucional de la planeación para definir los mecanismos de participación de estos sectores.

Debe señalarse que nuestro sistema de planeación es obligatorio para el sector público e indicativo para el sector privado, esto se desprende del último párrafo del artículo citado que señala como una obligación del Estado alentar y -- proteger la actividad económica que realicen los particulares y promover las condiciones para que el desenvolvimiento del Sector Pri

(186) Jorge Witker y Otw "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano" - La función del estado es la Economía Edit. UNAM. pag. 76

(187) Ibidem, pag. 76

vado contribuya al desarrollo económico nacional, lo cual se llevaría a través de la vertiente de inducción y concertación del proceso de planeación.

Es decir, el estado se obliga a dar estímulo y protección a un sector que no adquiere compromisos con los objetivos globales de la Nación si no lo desea, de ahí el carácter inductivo e indicativo de la planeación para los sectores social y privado.

En este orden de ideas el artículo 26 de la Carta Querétana, debe considerarse como la suma de más de medio siglo de esfuerzos por institucionalizarse la planeación, ya que en el texto del mismo se consagra el fundamento constitucional para la organización institucional de la planeación, al indicar que "El Estado organizará un sistema de Planeación Democrática del desarrollo Nacional" y nos apunta su finalidad "que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía" y nos dá sus finalidades últimas, "para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación" - (188) .

Asimismo, el párrafo segundo del precepto nos indica que los objetivos de la planeación serán los mismos que las de nuestra Carta Magna y que esta será un medio para alcanzarlos al señalar que "los fines del proyecto Nacional conteni-

(188) Párrafo primero, del artículo 26, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editada por Gobernación, 1983.

dás en esta constitución determinará los objetivos de la planeación" (189).

De igual forma, en este precepto se establece que "la planeación será democrática". Mediante la participación de los diversos sectores sociales y recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo "habrá un plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal" (190). De este párrafo se desprende el carácter democrático y participativo de la planeación y el sentido obligatorio del Plan y su papel rector sobre los programas sectoriales.

Continuando con nuestra exposición en el párrafo cuarto de este artículo se establece que la "Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de Planeación Democrática y los criterios para la formulación, instrumentación control y -- evaluación del plan y los programas de desarrollo. (191);

De esta manera el Ejecutivo Federal será el responsable de operar las cuatro etapas del proceso de planeación y para ello contará con los órganos responsables de elaborar, instrumentar, controlar y evaluar los planes y programas con la par-

(189) Párrafo segundo, artículo 26, ibidem.

(190) Párrafo Segundo, artículo 26, ibidem

(191) Párrafo cuarto, artículo 26 ibidem.

ticipación de los sectores de la sociedad y con las autoridades de las entidades federativas, lo cual se realizará mediante las vertientes de coordinación, inducción y concertación. Así lo expresa este artículo al indicar que el Ejecutivo "determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución" (192).

De esta manera podemos decir que la Ley definirá las atribuciones que compete al ejecutivo en materia de planeación y señala también que el Congreso tendrá la intervención que le señala la ley. Dejando indefinida su participación dentro del proceso de planeación según se desprende del contenido del párrafo cuarto del artículo 26.

Por último, por lo que hace este artículo, debe aclararse que cuando se menciona en este precepto a la "Ley", se está refiriendo a la Ley de Planeación.

Por lo que corresponde a las fracciones XIX y XX del artículo 27 de nuestra Norma Suprema, debemos decir que más que un fundamento de la planeación, es parte del nuevo derecho constitucional económico de nuestro país en cuanto a estos, pode-

(192) párrafo cuarto, artículo 26 ibidem.

mos decir que se introducen conceptos como justicia agraria que tiene como objetivo fundamental la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y se explican las responsabilidades del Estado para lograr el "Desarrollo rural integral" concepto introducido a nuestra Norma Suprema en la fracción XX de este precepto, por último se previene legislación para organizar la producción, industrialización y comercialización del campo.

En el caso del artículo 28 de la Carta Querétana se debe aplicar el comentario señalado para el numeral 27 que es más propio del Derecho Económico que un fundamento de la planeación. No obstante la importancia de este artículo con la materia a estudio, es que se establecen las áreas estratégicas y prioritarias, relacionando las primeras al igual que el texto anterior, sólo que se amplía con la inclusión de la comunicación vía satélite, se fortalece al sector paraestatal para las áreas estratégicas y prioritarias; señalando que la participación de éstas últimas se hará conforme a las leyes por sí o en fórmulas de economía mixta (con los sectores social y privado). Asimismo se contempla en este numeral el régimen de concesiones y se señalan criterios rectores; por primera vez se incluyen explícitamente a los subsidios y actividades prioritarias y establecen sus requisitos y finalmente en este numeral se prevé que la ampliación del Régimen de Servicios Públicos se hará sólo mediante ley.

El artículo 73 de nuestra Constitución reformado en sus fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F faculta al Congreso-

de la Unión para legislar en Materia de Planeación; así como en materia de regulación económica, sobre todo abasto, fomento y producción social, y en lo relativo a inversión extranjera; inversión mexicana, transferencia de tecnología y desarrollo científico y tecnológico.

De esta manera con las reformas a la Constitución se actualizan y ordena el esquema de economía mixta dotando al estado de la técnica de la planeación democrática y propiciando las bases de concertación e inducción con los sectores social y privado y de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas.

Asimismo, se establece que los objetivos de la planeación se desprenderán del Proyecto Nacional de la Constitución y que esta será Democrática y participativa, por que en ella convergen los tres sectores de la sociedad, señalando también que será indicativo para los sectores social y privado y obligatorio para el sector público.

Imputándole esta responsabilidad al Ejecutivo Federal quien será el encargado de operar y coordinar el sistematico de Planeación democrático y el proceso de planeación de conformidad con los planes y programas que al respecto se formulen dentro del marco de la ley reglamentaria del artículo 26 Constitucional.

II.5.1 BASE LEGAL Y REGLAMENTARIA.

El 5 de enero de 1983 se publicó en el Diario -- Oficial de la Federación la Ley de Planeación, ordenamiento cópula en materia de planeación de nuestro país, este cuerpo jurídico señala que "las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer las normas y principios básicos conforme a las cuales se llevará a cabo la planeación nacional de desarrollo, las bases de integración y funcionamiento - del sistema nacional de planeación democrática, las bases tanto pa ra que el ejecutivo coordine sus actividades como para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, en la elaboración del plan y los programas , así como las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas" (193)

Con base en lo anterior, esta Ley establece que - "la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la concepción de los fines y - objetivos políticos y sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (194)

(193) Fraccs. I, II, III y IV del artículo 1 de la Ley de Planeación Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el- 5 de Enero de 1983.

(194) Artículo 2 Ibidem.

De ahí, se desprende el papel trascendental que desempeña la planeación para que el estado lleve a cabo su actividad.

Para esta ley, se entiende por planeación "en su numeral tercero" la ordenación nacional 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 y principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen" y concluye señalando que "mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados"

Como se desprende de la definición señalada, el Ejecutivo Federal es el encargado de conducir la planeación nacional del desarrollo, esta afirmación que se robustece con el numeral cuarto de la ley.

De esta imputación al Ejecutivo se desprende una serie de obligaciones del titular del ejecutivo como es la de formular el Plan Nacional de Desarrollo dentro de un plazo de seis meses a partir de la fecha en que tome posesión el presidente de la República (195) , y la de hacer mención expresa sobre las disposiciones adoptadas en la ejecución del plan en cada informe presidencial que rinde, al remitir en el mes de marzo de cada año, -

un informe sobre las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas, el relacionar los objetivos del plan y los programas. Tanto con las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito (196) como con las iniciativas de leyes de ingresos y los presupuestos de egresos (197).

Esta obligación de poder ejecutivo se permea para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal según lo señala el numeral noveno al indicar que "deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo" actividad prevista también en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal artículo 9 que a su letra dice "Las dependencias y entidades de la Administración Pública centralizada y para esta tal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo establezca el Ejecutivo Federal. Por ello, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su numeral 26 que el Poder Ejecutivo contará con las dependencias para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, asimismo, los titulares de las dependencias y entidades se obligan de conformi-

(196) Artículo 20 Ibidem.

(197) Artículo 6 Ibidem.

dad con el numeral 8 de la Ley de Planeación a informar sobre la ejecución de los planes y la aplicación de políticas económicas y sociales en función de los objetivos y prioridades de la Planeación.

La Ley de Planeación, así mismo, contempla lo conducente al Sistema Nacional de Planeación así lo expresa en su artículo 12, al señalar que "los aspectos de la planeación nacional del desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a cabo, en los términos de esta Ley mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática" e indica que "las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema, a través de las Unidades que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades" (198)

Debe recordarse que la Ley de Planeación indica que "las disposiciones reglamentarias de la Ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso de planeación a que deben sujetarse las actividades conducentes a la formalización, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas-

(199) Empero, debe indicarse que no se cuenta con el reglamento a que se hace alusión:

(198) Artículo 12 Ibidem

(199) Artículo 13 Ibidem

Dentro del Sistema Nacional de Planeación compete a la Secretaría de Programación y Presupuestos de conformidad con el artículo 14 de la Ley, fungir "como coordinadora de las actividades de la Planeación Nacional del Desarrollo. Elaborar el plan nacional de desarrollo considerando las propuestas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, de los gobiernos de los Estados, así como de los planteamientos que se formulen en los grupos interesados, cuidando la congruencia de los planes y programas, que se ejercen en el sistema; elaboren programas anuales para la ejecución del plan y los programas regionales y especiales correspondientes, conducir y proyectar la programación regional, la capacitación e investigación en planeación y verificar periódicamente la relación que guardan los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades con su ejecución con los objetivos y estrategias del plan y los programas de mediano plazo; para adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas en su caso a dichos instrumentos".

Esta atribución se completa con las que le otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 32, Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal (200), 4,5,14,18,20,25,28,31,33,41,45 y 49 de su Reglamento, Ley de Información Estadística y Geográfica (201) artículo 4,8,11,12,-

(200) Ley Orgánica de la Admón. Púb. Fed., publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de XII de 1976.

(201) Ley de Información estadística y Geográfica, publicado en el Diario Oficial de la Federación.

13, 14, 16, 18, 24, 30, así como el Decreto aprobatorio del Plan Nacional de Desarrollo, (202), artículo octavo cabe señalar que estos ordenamientos legales le otorgan facultades a esa Secretaría para ejercer facultades en materia de programación y presupuesto-información, control y evaluación, elementos básicos para el proceso de planeación de nuestro país.

Para llevar a cabo las definiciones de las políticas financieras fiscal y crediticia, del Plan de Ley de Planeación le imputa esta facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su artículo 15, estas atribuciones se robustecen -- con las que le otorgan otros cuerpos jurídicos a esta Dependencia, como son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su numeral 31, Ley de Presupuesto, Contabilidad, Gasto Público Federal, artículo 9 Fracc. III, 35, 80, 115, último párrafo 123 inciso H, Ley General de Deuda Pública, y el Decreto aprobatorio -- del Plan Nacional de Desarrollo numeral noveno.

Por lo que hace a la Contraloría General de la Federación la Ley de Planeación le otorga en su precepto 18 la -- obligación de aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas, -- complementándose esta atribución con los contenidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 32 Bis.

(202) Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Mayo de 1983.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículo 3° fracción II, 48, 49, 50, 52, 57, 58, 64, 68, 69, 79 y demás relativas, los cuales se encuentran vinculados con el artículo 42 de la Ley de Planeación, en cuanto al régimen de responsabilidades y el Decreto Aprobatorio del Plan Nacional de Desarrollo artículo - Décimo .

La Ley de Planeación, faculta a las Dependencias de acuerdo con su numeral 16 a intervenir respecto de las materias que le competen, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación corresponda a su sector, elaborar los programas sectoriales con el plan nacional de Desarrollo, elabora programas --- anuales considerando el ámbito territorial dentro de sus acciones para la planeación regional y vigilar que las entidades de su -- sector cumplan con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa sectorial correspondiente, a estas atribuciones se suman las que de manera específica le otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En sus diversos numerales y las relativas al artículo 50 párrafo segundo, 51, 52, 53, y 56 en materia de Sectorización, cuando las Dependencias ejercen sus facultades de Coordinadores de Sector que le establece este ordenamiento, asimismo, en la ley de presupuesto contabilidad y gasto público federal se establecen atribuciones para ejercer su papel de coordinador de sector artículo 6, 7, 17, 28, 39 y 41 y su Reglamento y el Acuerdo que aprueba el Plan en su numeral décimo segundo, entre otras.

Para el caso de las Entidades Federativas la -- Ley, faculta en su numeral 17, a participar en la elaboración de los programas sectoriales mediante las propuestas que presenten, -- elaborar tanto programas institucionales cuando el titular del -- Ejecutivo lo determine como sus programas anuales para la ejecu-- ción de los programas señalados o en su caso institucionales, ase-- gurar la congruencia del programa institucional con el programa - sectorial respectivo, además, de las que de acuerdo al instrumento- de creación de estas entidades le confiere, asimismo, se aplican- las relativas a la Ley Orgánica, Ley de Presupuesto Contabilidad Gasto Público Federal y su Reglamento, y el acuerdo que se aprue- ba el Plan Nacional de Desarrollo numeral quinto y décimo segundo y décimo quinto.

Una vez señaladas las atribuciones de los agen- tes del sistema nacional de planeación, conviene destacar que el Sistema ha implantado como medio de organización de su vertiente- de planeación obligatoria, propia de las Dependencias y entidades de la Administración Federal, la técnica de la Sectorización, en- tendida como "la facultad" del Ejecutivo Federal para determinar el agrupamiento de entidades paraestatales, en sectores definidos coordinados por una Secretaría de estado o departamento adminis- trativo (203), esta facultad permite al estado establecer cuatro- niveles de organización que son: el Rector Propio del titular del

(203) Artículo 50 Ley Orgánica de la Administración Pública Fede- ral.

ción varían de acuerdo de la etapa que corresponda dentro del proceso de planeación. De ahí, que la Ley establezca para la instrumentación de los planes y programas, las vertientes de concertación inducción y coordinación y la obligatoria, ya señalada anteriormente.

El carácter participativo e indicativo de la -- planeación y que se desarrolla en el sistema, comienza desde la -- formulación de los planes y programas y culmina con la evaluación de dichos instrumentos, sin olvidar que este proceso de planea--- ción es cíclico y permanente.

La Ley en su artículo 37, obliga a que el Ejecutivo Federal por sí o a través de sus dependencias y entidades -- paraestatales, concerte la realización de las acciones previstas en el plan y los programas con las particulares (204), la cual -- debe ser objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligato¹ rio para ambas partes (205).

Asimismo indica que estos convenios o contratos se consideraron de Derecho Público y que las controversias que -- se suscitan, serán resueltas por los Tribunales Federales (206) ! en el caso de la vertiente de inducción el Ejecutivo Federal, debe considerar en las políticas que normen el ejercicio de sus atribu¹ ciones para fomentar, promover, regular, restringir, orientar pro-

(204) artículo 37 Ley de Planeación

(205) Artículo 38 Ibidem

(206) Artículo 39 Ibidem

Ejecutivo, el globalizador, a cargo de las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y Contraloría General de la Federación, esta denominación de globalizadores es debido a que estas dependencias tienen a su cargo las funciones globales en materia de planeación que realiza la administración pública.

el tercer nivel es el coordinador, a cargo de las Dependencias (Secretarías de Estado y Departamento Administrativo), por último el operativo que le corresponde a las entidades paraestatales.

Esta organización se fundamenta en los numerales 50, 51, 52, 53, 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en los acuerdos emitidos por la Contraloría de la Federación el 19 de mayo de 1983 (207) estas atribuciones confieren facultades a todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de acuerdo al nivel que les corresponde dentro de la organización Sectorial del Sector Público.

Debe indicarse que el sistema nacional de planeación concurren simultáneamente para formular, instrumentar, controlar y evaluar los planes y programas, tanto los sectores sociales y privado como los gobiernos de las entidades, de ahí su carácter participativo e inductivo, así lo establece el artículo 20 de la Ley de Planeación, mediante la participación social y la consulta popular. Debe señalarse además que estos mecanismos de participa-

(207) Acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1983: Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la administración paraestatal y sus relaciones con el ejecutivo federal y acuerdo que ordena a las entidades de la Administración Pública Paraestatal elaborar los programas que se indican en materia económica.

hibir, en general, inducir acciones de las particulares en materia económica y social para que estas se ajusten a los objetivos y - - prioridades del plan y los programas (208) .

En cuanto a la vertiente de coordinación la Ley tiene previsto en su numeral 33 que el Ejecutivo Federal convenga con las entidades federativas, la coordinación que se requiera para la que dichos gobiernos participen en la planeación nacional -- del desarrollo y coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones a la consecución de los objetivos de la planeación nacional y para que las acciones de la federación y los estados se planeen de manera conjunta, con la participación de los municipios de conformidad con el 115 constitucional estableciendo en su artículo 34 los aspectos que el Ejecutivo Federal convendrá con las entidades federativas y que estos instrumentos se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, sujetándose en caso de incumplimiento a lo que el artículo 105 Constitucional establezca que deberá conocer la Suprema Corte de Justicia, atribuciones que se complementan con el contenido en el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo, la -- Ley de Planeación en su artículo 21 le otorga de manera exclusiva a fin de diferenciarlo de las demás instrumentos el carácter de -- "Plan"dejando para los demás, la denominación de programas, asimis-

mo, este precepto establece el ámbito temporal del plan, al indicar que su vigencia no excederá el período constitucional que le corresponde, aunque podría contener consideraciones de más largo alcance" y que una vez aprobado por el Ejecutivo se deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación (209).

El carácter flexible de la planeación y de los planes y programas está previsto en el numeral 31 de la Ley citada, a través de esta flexibilidad se le otorga al Ejecutivo la facultad revisora de los instrumentos por él generados, apegándose para ello, a la periodicidad que determinen las disposiciones reglamentarias, sin embargo, a falta de estas debemos entender que esta se ejerce anualmente, y que a su vez se publicarán también en el Diario Oficial de la Federación, esta revisión se ejercerá dentro del marco del proceso de planeación y con la participación que corresponde a los particulares interesados.

Una vez aprobados los planes y programas estos serán obligatorios para el Sector Público de acuerdo al artículo 32 de la Ley y demás artículos complementarios de la Ley Orgánica de la Administración Federal y del Decreto que apruebe el plan y los programas respectivamente y se coordinará y concertará e inducirá con los grupos sociales o particulares interesados y con los gobiernos de las Entidades Federativas de acuerdo con los pá-

(209) párrafo primero y tercero artículo 21 Ibidem.

rrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 32 de la Ley.

Debe indicarse por último que el artículo 22 se ñala que el Plan Nacional de desarrollo indicará los programas -- sectoriales (210) , institucionales (211), regionales y especiales (212) , que deben ser elaborados conforme al capítulo correspon--- diente a la Ley.

Cabe señalar que bajo estas bases se sustenta - el sistema nacional de planeación democrática y el proceso en el contenido.

(210) Artículo 23 Ibidem.

(211) Artículo 24 Ibidem.

(212) Artículo 26 Ibidem.

III.6 ORGANIZACION INSTITUCIONAL DE LA PLANEACION.

Daremos inicio a este apartado haciendo algunas consideraciones en torno al Sistema Nacional de Planeación Democrática y de la Planeación para analizar. En principio el proceso de planeación considerado, como el modus operandi de sistema y posteriormente estudiar los tres niveles de organización de la -- Planeación, destacando organismos instancias, instrumentos y mecanismos de instrumentación y operación, lo cual nos permitirá conocer la organización institucional de la planeación.

Considerando que la planeación implica un ejercicio de racionalidad, es decir, ordenar coherentemente nuestras acciones con nuestros propósitos, haciendo uso de todo tipo de recursos para satisfacer necesidades sociales, en el marco de un orden jurídico en el que el sector público actúa como rector de las actividades y que nuestra economía nacional es mixta; y en ella interactúan en los sectores público, privado y social. La planeación es en ese contexto, un instrumento para organizar acciones, teniendo como meta alcanzar los objetivos que el país se ha señalado para el futuro.

Consciente de lo anterior, el Gobierno se avoca en cumplimiento al artículo 26 de nuestra Constitución, a la organización institucional de la planeación, mediante el diseño del Sistema Nacional de Planeación Democrática, donde se convergen los Sectores Público, Social y Privado así como las tres órde

nes de Gobierno Federal, Estatal y Municipal, a fin de coordinar - el esfuerzo colectivo para alcanzar los grandes objetivos nacionales.

Todo ello basado en el ámbito de una república - democrática, representativa y Federal, fundada en un Estado de Derecho con división de poderes que difunden sus atribuciones y actúa como garante de la libertad legalidad y justicia dentro de un sistema democrático.

Dentro de este marco filosófico, se llevó a cabo la difusión del Sistema Nacional de Planeación Democrática, entendiendo como "un conjunto articulado de relaciones funcionales - que establecen las dependencias y entidades del Sector Público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades Federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo", orientadas por el enfoque sistemático de la Administración Pública para el diseño del Sistema de Planeación, debe indicarse que dentro del mismo tiene lugar un proceso que establece como se señaló antes el "Modus Operandi" del sistema, este proceso de planeación está dividido en cuatro etapas que son: formulación, instrumentación, control y evaluación, para la operación del sistema, este se apoyó en una infraestructura institucional, que en distintos niveles de operación define responsabilidades para cada uno de los participantes y cuenta con una infraestructura básica que sirve de apoyo a su función. Asimismo-

Conviene subrayar en este momento que el sistema a mi parecer cuenta con agentes directos (infraestructura institucional) e indirectos (infraestructura básica) los primeros serían las dependencias y entidades del Gobierno Federal y los segundos, son tanto, los sectores social y privado como la autoridad de las entidades federativas, para las cuales establece mecanismos de concertación, coordinación e inducción para coordinar sus actividades en materia de planeación, ya que en forma directa no pueden obligarla a llevarlas a cabo, de ahí, el término de - - INDICATIVA de nuestra planeación y su carácter democrático en - - virtud de que no es impositiva para los Sectores Social y Privado y respeta de manera plena la soberanía de las entidades federativas, por ello, define mecanismos para su participación activa en las cuatro etapas del proceso.

Dentro de este marco se desarrolló el Sistema Nacional de Planeación democrática, e indicó a mi parecer, por que - el artículo 13 de la Ley de Planeación señala "que las disposiciones reglamentarias de esta ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del sistema y el proceso de planeación que deberán sujetarse las actividades conducentes". No obstante, aún no se expiden el reglamento o reglamentos correspondientes. Empero, nos avocaremos para su estudio a las directrices emitidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto sobre el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

el sistema cuenta con distintos mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los tres sectores de la población, hacen propuestas plantean demandas, formalizan acuerdos, y toman parte activa en el proceso de planeación.

De igual forma, dentro del Sistema, se generan diversos documentos e instrumentos de planeación para regular el proceso, que se distinguen por su jerarquía, ámbito temporal y especial y por la función que cumplen dentro del sistema. Estos documentos denominados, planes, programas, presupuestos, etc., no son documentos rígidos, sino flexibles que se van ajustando y adecuando de acuerdo a las necesidades preestablecidas que imperan en el Sistema para el logro de los objetivos Nacionales.

Cabe señalar nuevamente que dentro del Sistema pueden constituirse sistemas y subsistemas, considerando para este fin como suprasistema al Sistema Nacional de Planeación Democrática. Esta constitución de Sistemas y Subsistemas se crearon para atender aspectos o áreas que por su naturaleza prioritaria o estrategia (artículo 28 de nuestra Constitución), se juzga conveniente operar o en su caso para establecer sistemas estatales de planeación.

Debe indicarse que de conformidad a la Ley de Planeación, el Sistema se conforma de las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a través de las unidades encargadas de las materias de (programación, presupuestación, evaluación e información).

III.6.1. PROCESO NACIONAL DE PLANEACION.

Por proceso de planeación del Sistema, se entiende el conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional y los Programas originados en el Sistema. Con las actividades del proceso se pretende que el mediano plazo quede vinculado con el corto de tal suerte que se mantenga congruencia entre las actividades cotidianas y el logro de objetivos y metas previstas y puedan corregirse con oportunidad, tanto las desviaciones en la ejecución de lo planeado, como las previsiones de mediano plazo al cambiar las condiciones bajo las cuales fueron elaborados.

Para su operación, según lo establece el artículo 13 de la Ley de Planeación, el proceso se divide en las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación, a las cuales nos referiremos más adelante con detalle, estas etapas pueden identificarse con las materias de programación, presupuestación, control y evaluación e información del sistema de planeación Brasileño, el funcionamiento de cada etapa puede efectuarse simultáneamente, sin perder su secuencia; de esta forma queda asegurada la continuación y congruencia entre actividades y productos del Sistema.

El proceso de planeación es cíclico y por tal razón se retroalimenta a medida que está siendo aplicado de acuerdo a las experiencias adquiridas, imprimiéndose de esta manera --

flexibilidad y continuidad al mismo tiempo.

En resumen podemos señalar que el proceso de planeación es un conjunto de partes secuenciales y en parte coincidentes en el tiempo, que tienden a que se elaboren los instrumentos (plan o programa), a que se actualicen, a que se ejecuten y se califique su cumplimiento.

A continuación, nos avocaremos a conocer los límites y alcances de cada una de las etapas del proceso, para lo cual, haremos uso de los criterios definidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien funge dentro del Sistema como coordinadora de la planeación en nuestro país.

III.6.1.1. FORMULACION.

A la etapa de formulación se le define como "el conjunto de actividades que se desarrollan en la elaboración del Plan Nacional y los programas de mediano Plazo. Comprende la preparación de diagnósticos, económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional, la definición de los objetivos y las prioridades del desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad; el señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí. En el caso de los programas de mediano plazo se comprende, la determinación de metas de plazos mediano y corto, así como la previsión de los recursos a utilizar; la especificación que requieran de la intervención de distintas Se-

cretarías o Entidades desde su elaboración; los criterios que habrán de orientar la coordinación de acciones con los Estados y la concertación con los grupos sociales, y las tareas de compatibilidad de los programas de mediano plazo con el Plan Nacional". (213).

De esta definición se desprende que el plan es - un documento cualitativo en el cual se establece una orientación general sobre las propiedades del desarrollo a diferencia de los cuantitativos, ya que en ellos se establecen los programas cuantitativos, establecen compromisos temporales y -- provisiones financieras y se definen responsables para su ejecución

Estos instrumentos (Plan y Programas) son parte integrante para el funcionamiento del Sistema y tiene aplicación - en cada etapa del proceso de manera jerarquizada y ordenada (temporal y espacial) de acuerdo a la función que desempeñan en cada una de ellas.

En la etapa de formulación se elaboran los instrumentos denominados por el sistema "Normativos de mediano plazo" (214) , que son el plan nacional de desarrollo y los programas de mediano plazo, sectoriales, estratégicos que pueden ser regionales y especiales, y los institucionales, lo característico de estos -- instrumentos es que todos tienen un ámbito temporal de mediano plazo, entendido por esto que su vigencia no excederá de 6 años de -- acuerdo al enfoque presidencialista de nuestro país. Así lo establece la Ley de Planeación en sus numerales 21 y 22, cabe aclarar también que la Ley no contempla dentro de su clasificación el término de

(213) Programación y Presupuesto, Secretaría, Sistema Nacional de Planeación Democrática, principios y organización, Edit. Talleres Graficos de la Nación

(214) 1983, pag. 17
Ibidem pag. 45

programas "Estratégicos", a que hace alusión, la Secretaría de -- Programación y Presupuesto, si no que, los ordena en sectoriales regionales, especiales e institucionales.

El Plan Nacional de Desarrollo, se elabora bajo un enfoque global con ámbito espacial nacional y con vigencia para mediano plazo, su función es la de "definir los propósitos, la estrategia general y las principales políticas de desarrollo nacional, así como indicar los programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender la temática y prioridades económico sociales del mismo. Es el marco orientador de todas los demás instrumentos del Sistema" (215), a fin de enfatizar esta característica del - - plan de ser el marco orientador de los demás instrumentos la ley - le reserva la categoría del Plan (216), única y exclusivamente al Plan Nacional de Desarrollo, dejando para los demás el término de programas para resaltar su carácter de "Plan Madre".

En cuanto a los programas de mediano plazo, podemos destacar que estos tienen un ámbito temporal de mediano plazo como su nombre lo indica, su cobertura espacial puede ser nacional o regional según el caso y son elaborados sectorialmente. Su función es la de "desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales del Plan Nacional, a través de la identificación de los objetivos, metas, políticas e instrumentos que en su conjunto contribuirán al logro y objetivos del plan"

(215) Ibidem pag. 46

(216) Artículo 21 Ley de Planeación Publicada en D.D.F. 5 de enero de 1983.

(217) Programación y Presupuesto, Secretaría, Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización, Editada por Talleres Gráficos de la Nación Mex. 1983, pag. 47

Como se puede ver estos instrumentos tienen una función clave dentro del proceso de planeación al definir en forma detallada los objetivos del Plan Nacional, su formulación está a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública y con la participación de los Sectores social y privado, -- así como de las autoridades de las entidades federativas cuando sea el caso. A continuación haremos una descripción somera sobre cada uno de los instrumentos de mediano plazo.

Programas Sectoriales.- Comprenden los aspectos relativos a un sector de la economía o la sociedad, que es atendido por una dependencia. Estos programas estarán sujetos a las -- previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo; especificarán los objetivos, prioridades, políticas e instrumentos; definirán las estimaciones de recursos por aplicar así como los responsables de la ejecución. (218)

Programas regionales.- Con los programas regionales se atiende a una región o regiones que se consideran estratégicas para el desarrollo nacional. Por su cobertura territorial implican la participación de las entidades federales a que correspondan las regiones (219), así como la participación conjunta de

(218) Ibidem pag. 47

(219) Ibidem pag. 47

varias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que están involucrados con la actividad.

Programas Especiales.- Los programas especiales se hallan referidos a las prioridades del desarrollo integral del país y que en el Plan Nacional se sintetizan; en su elaboración intervienen dos o más dependencias coordinadoras de sector. Una de ellas es designada como responsable general del programa (220).

Programas institucionales.- Su función, es definir la manera en que se aplicarán y operarán los instrumentos de política con que cuentan las entidades paraestatales, para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos, prioridades, estrategias y política del PND y de los programas que lo desgregan y detallan. Los programas institucionales se elaboran por las entidades que a juicio del Jefe del Ejecutivo Federal se consideren pertinentes, en función de su ubicación estratégica dentro del sector y que correspondan y del impacto que tenga en la economía y la sociedad (221) .

Una vez definidos los instrumentos de mediano plazo, conviene señalar que en esta etapa, se lleva a cabo un vasto proceso de participación social a través de los foros de con--

(220) Ibidem pag. 48

(221) Ibidem pag. 48

sulta popular, que en su oportunidad se deben instrumentar por la Secretaría de Programación y Presupuesto en apego a lo establecido en el artículo 26 de nuestra Constitución y fracciones III y IV artículo 2 y 20 de la Ley de Planeación.

El sistema, concibe a la participación social para la planeación "como el mecanismo a través del cual los diferentes grupos sociales de la nación se pondrían de acuerdo en -- torno a objetivos, tareas o actividades comunes y para vigilar su cumplimiento de forma permanente" (222) , debe indicarse que la -- participación social no se constriñe a esta etapa del proceso, si no que se permea a todas las etapas del proceso de planeación, -- como dato interesante señalamos que a fines de 1983 se instala-- ron foros de consulta popular, sobre 19 temas estratégicos de -- planeación que condujeron a la integración del plan nacional de -- desarrollo y a los programas de mediano plazo.

Podemos definir que en esta etapa, los grupos -- sociales a través de los foros de consulta, analizan la problemá -- tica económica y social existente en la economía y la sociedad, -- proponen alternativas de solución y expresan sus demandas y pro -- puestas. Los resultados son sistematizados, difundidos y con -- frontados para seleccionar los planteamientos que responden al -- interés general y luego integrados en los documentos de la pla --

neación de mediano plazo. (223) .

III.6.1.2. INSTRUMENTACION

En esta etapa se lleva a cabo la operación del plan, por ello se traduce dicho instrumento - en objetivos y metas cuantitativas, a través de programas de corto plazo (anuales) y se define como "el conjunto de actividades - encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo con este propósito se elaboran programas de carácter anual que vinculen el corto con el mediano plazo, y constituyen la referencia básica de las vertientes de instrumentación y de sus instrumentos" (224) .

Las actividades fundamentales de esta etapa consisten en precisar las metas y acciones para cumplir con los objetivos establecidos en el plan y programas; elegir los principales instrumentos de política económica y social; asignar recursos, de terminar los responsables de la ejecución y precisar los tiempos de ejecución de plan o programas. (225)

La instrumentación del programa Anual o programas tienen lugar a través de las cuatro vertientes del sistema Nacional de planeación que son la obligatoria, la coordinada, la -- concertada y la inducida.

(223) Ibidem pag. 78

(224) Ibidem pag. 18

(225) Ibidem, pag. 18

Estas cuatro vías, denominadas vertientes, para que el Ejecutivo Federal lleve a cabo la instrumentación del plan y los programas, con los sectores social y privado y con los gobiernos de las entidades federativas se pueden definir de la manera siguiente.

III.6.1.2.1. OBLIGADA.- El conjunto de actividades o acciones que realiza la administración pública federal a través de sus dependencias y entidades, para el cumplimiento de los objetivos y propósitos contenidos en el plan y los programas del sistema y cuyos instrumentos, más importantes son los programas presupuestos, el presupuesto federal, las leyes de ingresos y los acuerdos entre las dependencias y entidades (226)..

III.6.1.2.2. COORDINADA.- Conjunto de actividades o acciones que, abarca los convenios entre la administración pública federal y la estatal, tendientes a cumplir con el plan y los programas, a fin de hacerlas nacionales, a través de las denominadas -- Convenios Unicos de Desarrollo que suscriben los tres niveles de Gobierno Federal, Estatal y Municipal, debe aclararse que esta -- vertiente carecía de una Base Constitucional establecida, lo que fue subsanado en 1983, con la nueva fracción X del artículo 115 - Constitucional. Esa adhesión era indispensable si se considera --

que esos convenios distribuyen competencias legales (227)

III.6.1.2.3. CONCERTADA.-

Conjunto de actividades que comprenden las acciones del plan o de los programas que serán objetos de convenios o contratos con los particulares o los grupos sociales organizados, para que estos sumen su esfuerzo al cumplimiento de ese plan o programas. Estos instrumentos (convenios o contratos) son de derecho público y tienen efectos vinculatorios para las partes. En caso de incumplimiento las penas serán convencionales y no habrá propiamente sanciones por ministerio de Ley (228) .

III.6.1.2.4. INDUCIDA.-

Es el conjunto de actividades que incluye la ejecución de instrumentos y acciones económicas sociales, normativas y administrativas del Gobierno Federal, para inducir determinados comportamientos de los sectores social y privado con objeto de que hagan compatibles esos comportamientos -- con las propuestas del plan y los programas. (229)

Debe aclararse por último, en cuanto a la etapa de instrumentación, que ésta será estudiada en el punto numero -- siete con mayor profundidad cuando se analicen los vertientes -- del Sistema Nacional de Planeación Democrática

(227) Ibidem pag. 19

(228) Ibidem pag. 20

(229) Ibidem pag. 20

III.6.1.3. CONTROL.- A esta etapa se le define como "El conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los programas. El control es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos, contenidos en el plan, los programas y los presupuestos de la Administración Pública" (230) .

Este control puede ser de dos tipos, normativo y administrativo o económico.

El primero, se refiere al cumplimiento de las Dependencias y Entidades de su normatividad y busca la eficiencia, transparencia y la racionalidad en sus acciones, está a cargo del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, que coordina la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, junto con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto en el ámbito de sus competencias, el segundo, está destinado a vigilar que exista congruencia entre el plan y los programas y que los efectos económicos y presupuestos se dirijan-

(230) Ibidem pag. 21

a la realización de los objetivos y prioridades de la planeación y se lleva a cabo por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto, así como por los Coordinadores Sectoriales y las propias entidades.

Dentro de esta etapa y a través de los dos controles que ejercen se elaboran una serie de informes que tiene como objetivo común dar seguimiento a la ejecución del plan y los programas para aportar elementos de juicio a la evaluación del plan y los programas, estos mecanismos o informes se dan con una periodicidad que puede ser mensual, trimestral o semestral. A continuación se señalan las características generales de los instrumentos más representativos del control: tanto normativo -- administrativo como económico-social.

Informe trimestral de la situación económica -- y finanzas públicas.- "Este es un documento elaborado por las -- Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito -- Público, destinado al Congreso de la Unión."

"Su propósito es presentar los resultados del seguimiento y análisis permanente de la economía nacional y del -- estado que guardan las finanzas públicas, de manera tal que aporte información oportuna a la representación popular, sobre los -- problemas, avances y perspectivas de las acciones del Gobierno. (231)

Informes mensuales de los gabinetes especializados. "Se trata de documentos elaborados por las distintas dependencias que conforman los Gabinetes, cuya integración está coordinada por la Dirección General del Secretariado Técnico de los mismos."

"Son documentos dirigidos al Titular del Ejecutivo Federal a efecto de mantenerlo informado del estado que guardan los diferentes aspectos del desarrollo nacional de que se ocupan". (232)

Informe mensual de la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento.- "Este es un documento elaborado conjuntamente por la SPP, Contraloría y Hacienda y dirigido al titular del Ejecutivo Federal. Su propósito es mantenerlo informado del estado y nivel que guarda el Gasto Público, y de los mecanismos de financiamiento del mismo, así como de los problemas y perspectivas de su desarrollo" (233)

Informe de las Auditorías Gubernamentales.- "Este informe es preparado para la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y es enviado anualmente al Titular del Ejecutivo, donde se consignan los resultados de las auditorías realizadas en las dependencias y entidades de la administración pública federal". (234)

(232) Ibidem pagina 57

(233) Ibidem pagina 58

(234) Ibidem pag. 58

IIF.6.1.4.EVALUACION.

A esta etapa se le define como "el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del plan y los programas de un lapso determinado, - así como el funcionamiento del Sistema mismo. El lapso regular - para llevar a cabo una evaluación será de un año, después de la - aplicación de cada programa anual. A su vez, el plan y los programas de mediano plazo podrán evaluarse en lapsos amplios, para - decidir si se precisa ajustar los o revisar los" (235)

Conviene destacar que "las actividades fundamentales de la evaluación son: Cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos al final del periodo correspon-diente; verificar el cumplimiento de objetivos del programa y medir su efecto de revisar los recursos asignados, las políticas -- aplicadas y la congruencia entre acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los esperados" (236) .

La evaluación se lleva a cabo en todo el sistema por ello las unidades de planeación, tanto las dependencias y entidades de acuerdo al principio de sectorización de la Administración Pública son las encargadas de realizar dicha actividad, así-

(235) Página 23 Ibidem.

(236) Página 23 Ibidem.

lo establece la ley en sus numerales 14 fracción VII, 16 fracción VII y 17 fracción V, que facultan tanto a la Secretaría de Programación y Presupuesto como a las Dependencias y entidades del Gobierno Federal, para unificar periódicamente la relación que guardan los programas con el Plan Nacional de Desarrollo, dentro del ámbito de sus competencias. En los niveles globalizador, coordinador e institucional, asimismo, los resultados de esta evaluación a su vez son sometidos por el titular del Ejecutivo (nivel rector), de conformidad con el artículo 6 de la Ley de Planeación, tanto al Congreso de la Unión, a través del Informe de Gobierno, como a la comisión permanente del Congreso de la Unión, el mes de marzo de cada año; mediante informes sobre las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas.

De igual forma; en esta etapa se realiza una intensa participación social, para conocer los resultados de la aplicación anual de los documentos de planeación.

Con la participación social en el análisis de los resultados obtenidos durante un año, se desprenden las recomendaciones para modificar el uso de los instrumentos, reorientar decisiones sobre la asignación de recursos, de esta manera, los grupos sociales canalizarán sus propuestas a través de foros de consulta, y de consulta directa, avocándose a aquellos programas en que participen.

De la misma manera se revisarán los acuerdos, -- convenios o contratos celebrados a fin de actualizar sus términos conforme a las evaluaciones de los resultados del Plan y los Programas. (237) .

Los principales documentos que se generan en esta etapa además de los señalados son:

Informes de gobierno.- "De conformidad con lo establecido por la Constitución, en la apertura de sesiones del Congreso de la Unión, el Presidente de la República presenta un informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país. En este informe el Presidente hace mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo. El informe que contiene un documento complementario que amplía el análisis las acciones y los resultados. Adicionalmente, el informe comprende trece anexos sectoriales, con cuatro apartados cada uno: el apartado programático que cubre el período enero-agosto del año del Informe; un apartado estadístico-histórico de las variables más relevantes del sector; y el apartado que desglosa las inversiones y el detalle de las obras en proceso y terminadas, correspondientes, al sector" (238)

(237) Página 79, Ibidem.

(238) Página 88, Ibidem.

Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, "De acuerdo a la Ley de Planeación el Ejecutivo deberá -- remitir en el mes de marzo de cada año un informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan Nacional de desarrollo y -- los programas de mediano plazo. Este informe evalúa el grado de cumplimiento de los objetivos alcanzados en cada una de las líneas que componen la estrategia, así como las acciones realizadas en cada una de las políticas, para instrumentar la estrategia. Para los programas se realiza una evaluación similar, subrayando su -- vinculación con los objetivos del PND" (239)

Cuenta Pública.- "La contabilidad gubernamental y sus resultados anuales contenidos en la Cuenta de la Hacienda - Pública Federal apoyan las etapas de control y evaluación retro- alimentando la formulación e instrumentación del Plan y los Pro- gramas. Es un instrumento que permite el seguimiento de las ac- ciones emprendidas en el ámbito presupuestario dentro del SNPD" - (240)

Informes Sectoriales.- "Una vez cerrado el ejer- cicio anual, cada coordinador de sector deberá integrar un infor- me evaluatorio sobre el desarrollo de los programas que tiene a - su cargo.

Estos informes contendrán una relación de las - acciones puestas en práctica para ejecutar sus programas, así co- mo una evaluación de los resultados obtenidos" (241)

(239) Página 59 Ibidem

(240) Página 60 Ibidem

(241) Página 61 Ibidem

Informes institucionales.- "Con características similares a las sectoriales las entidades de la Administración Pública Federal deberán elaborar informes evaluatorios del desarrollo de los programas a cargo, que deberán ser entregados al coordinador sectorial respectivo" (242) .

Informe anual de la gestión gubernamental.- "Este es el informe que la Contraloría interna envía al titular del Ejecutivo Federal, con el objeto de presentarle el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la APF que hayan sido fiscalizadas durante el año (243)

Informe sobre áreas y necesidades específicas.- "El propósito de estos documentos es imprimir flexibilidad a la etapa de evaluación, ajustándola a las circunstancias de la coyuntura económica y social. Así dentro del SNPD se preveé la realización de evaluaciones específicas para facilitar la corrección de desviaciones y desajustes en la ejecución del plan y los programas. Ello se llevará a cabo a través de informes relativos al estado que guarda un determinado sector, institución o dependencia, así como el aspecto de la política económica y social que se considere pertinente.

El alcance especial de estos informes será nacional o regional, según el caso y pueden realizarse cuando se juzgue conveniente teniendo en cuenta las circunstancias externas e internas" (244).

{242} Página 62 Ibidem.
 {243} Página 62 Ibidem.
 {244} Página 62 Ibidem.

De esta manera concluimos el análisis del proceso de planeación del sistema nacional de planeación democrática, -- para continuar con el estudio de la organización del Sistema.

III-6.7 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL .

La estructura institucional de la planeación, -- tiene su fundamento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se precisan las áreas de responsabilidad y de coordinación de las dependencias y entidades, así como de los organismos de coordinación entre la federación y los -- estados y municipios, y por las representaciones de los grupos sociales, que participen en las actividades de la Planeación.

Por ello la estructura del Sistema se vincula -- principalmente para nuestro punto de vista en cuatro niveles el -- Global, Sectorial e Institucional y Estatal o Municipal, dejando -- para este último un margen muy amplio para que estos puedan integrar sus propios Sistemas Estatales de Planeación. Las tres primeras corresponden al principio de sectorización que priva en la Administración Pública Federal ya que son los tres niveles de la Administración de la Planeación.

A) NIVEL GLOBAL.

Este nivel corresponde a las Dependencias que -- efectúan actividades referidas a los aspectos más generales de la economía y la sociedad, propio de las Secretarías de Programación-

y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Contraloría General de la Federación de conformidad con los numerales 14,15 y 18 de la Ley de Planeación y 31,22 y 32 bis. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal respectivamente.

Debe aclararse que no se citarán textualmente los artículos que establecen las atribuciones de estas dependencias para no ser reiterativos, toda vez que se señalaron en el curso de este capítulo al analizar la base constitucional y reglamentaria de la Planeación.

Continuando nuestro estudio y como se ha mencionado en el desarrollo del trabajo, se atribuye a la Secretaría de Programación y Presupuesto en "Lato sensu", elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, conocer el gasto público y llevar la contabilidad Gubernamental (artículos 14 de la Ley de Planeación y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal). A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le compete conocer de los ingresos tributarios y no tributarios, así como de la deuda pública interna y externa y el crédito para financiar el Gasto Público (artículo 15 Ley de Planeación y 31 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Por lo que hace a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se le encomendó la evaluación global del cumplimiento del plan Nacional de Desarrollo y de los programas (artículo 18 Ley de Planeación y 32 bis de la Ley Orgánica

de la Administración Pública Federal .

B) NIVEL SECTORIAL.

Este nivel corresponde a la división actual, que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal introdujo a la práctica mexicana con la figura de la coordinación sectorial, o sea el agrupamiento de entidades paraestatales que tiene un objeto o actividad común a fin de que se agrupen en sectores definidos, - bajo la coordinación de una Secretaría de Estado o departamento -- administrativo.

Debe aclararse que según el tipo de entidad paraestatal se aplican distintos controles en sus operaciones fundamentales (programación-presupuestación, adquisiciones, inversiones, - manejo laboral, etc). El mayor control por parte de las coordinadores sectoriales y de las dependencias globalizadoras se ejerce sobre los organismos públicos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria.

Como se señaló anteriormente los coordinadores - de sector son Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos y sus facultades genéricas están contempladas en la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal así como en varios - acuerdos presidenciales que fijan las reglas para el desempeño de la función coordinadora. La formación de sectores administrativos

es discrecional por parte del Jefe del Ejecutivo Federal y se lleva a cabo mediante acuerdos presidenciales que distribuyen a las entidades paraestatales entre los diversos sectores.

En principio todo acto estratégico o decisión -- trascendente de una entidad paraestatal debe ser autorizada por la coordinadora sectorial, sin perjuicio de la intervención que corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto. El Constitucionalista José Francisco Ruz Massieu, opina que "la introducción de la fórmula sectorial superó el Esquema inicial de encomendar a una sola dependencia el control genérico del sector paraestatal (la extinta Secretaría del Patrimonio Nacional) modelo tomado en Italia (ministerio de las participaciones estatales)".

Para que las dependencias coordinadoras de sector puedan desempeñar sus funciones en materia de planeación y control, es necesario que se cuente con programas sectoriales, que se desempeñen como instrumentos normativos, y de orientación, para las tareas de programación institucional. El Presidente determinará -- que sectores administrativos deben contar con programas sectoriales para que actúen como marco de los programas de las entidades paraestatales que integren el agrupamiento. En algunos casos -- (SEDUE) una sola dependencia puede ser responsable de varios programas sectoriales.

Para que los coordinadores sectoriales cuenten -- con los instrumentos para cumplir sus funciones los titulares de --

las dependencias presiden los órganos de gobierno paraestatal.

C) NIVEL INSTITUCIONAL.

Este nivel está formado por las entidades paraestatales, que en principio están agrupadas en sectores administrativos a excepción de algunas que no han sido sectorizadas por razones políticas o bien porque su objeto de actividad se localiza en varios sectores. Verbigracia durante la administración pasada no se agrupó al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y por su objeto multisectorial tampoco fueron sectorizados el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La naturaleza Dialéctica que se da entre las dependencias coordinadoras de sector y las entidades paraestatales - así como el estatuto jurídico híbrido que se aplica a éstas, han provocado tradicionales y graves deficiencias en el funcionamiento colegiado de las entidades paraestatales, lo que viene a manifestarse en sus procesos de programación: Los titulares de las entidades paraestatales tienen un reflejo vivo de establecer relaciones directas con el Jefe del Ejecutivo Federal o por lo menos con las dependencias globalizadoras, debilitándose así la sectorización como esquema de control y la planeación, los órganos colegiados (asambleas, consejos de administración o comisiones de vigilancia), han funcionado históricamente con irregularidad o bien no participan en la toma de decisiones trascendentes; o bien que requieren que -

éstas hagan nuevamente revisiones exhaustivas.

Un principio que debe observarse en la vida para estatal es el que los órganos colegiados efectivamente sean instancias de gestión y que en su seno los representantes de la administración centralizada contribuyan a la adopción de medidas y decisiones, precisamente en su carácter de representantes de la administración centralizada para evitar una segunda instancia de revisión y aprobación. En otras palabras, es recomendable que los controles ex-ante, sean progresivamente sustituidos por controles ex-post.

La amplitud e importancia de las entidades paraestatales hace necesario que sean manejadas con mayor eficiencia y que se vaya perfeccionando su régimen jurídico, sobre todo, por lo que se refiere a los mecanismos de programación y control. Esa depuración se antoja más indispensable tratándose de entidades paraestatales de economía mixta (aquéllas en las que hay participación de los particulares en el capital y la administración) y en las de régimen bipartita o tripartita (participación obrera y estatal o participación obrera, estatal y empresarial).

Las entidades paraestatales, bajo la influencia del derecho privado y de la administración privada, suelen contar con programas anuales, que son aprobados por sus órganos colegiados. En los casos que señale el Ejecutivo Federal deberán contar,-

igualmente con programas institucionales de mediano plazo en el -- marco de los programas sectoriales de mediano plazo.

Por último debemos decir que los Programas de -- las entidades paraestatales sólo por excepción deben ser corregidos a posteriori por las dependencias coordinadoras de sector o, - en su caso, por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

D) NIVEL ESTATAL Y MUNICIPAL.

Debe indicarse que de acuerdo a nuestro artículo 40 Constitucional nuestro país se constituye en una República representativa, democrática y Federal, compuesta por estados federales, libres y soberanos (en sentido estricto con autonomía), integrados éstos por municipios libres. Apegados a esta disposición es lógico que la planeación puede verse también en el nivel estatal y el nivel municipal. De acuerdo con los principios que rigen la planeación en nuestro país, el sistema establece relaciones de coordinación con las entidades federativas con el propósito de hacer compatibles las actividades de planeación que efectúa cada orden de gobierno, así como para definir mecanismos institucionales operativos. Este tipo de relaciones quedan enmarcados dentro de la estrategia de Descentralización que emprendió el Gobierno Federal en 1982.

De esta manera la Ley de Planeación en su artículo 34 precisó los aspectos que podría ser materia de Coordinación entre el Ejecutivo Federal y las Entidades Federativas.

De esta manera podrían ser materias de coordinación.

-La participación de cada estado en la planeación nacional, a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;

-Los procedimientos de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales, para llevar a cabo la --

planeación, estatal y municipal;

- Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación en el ámbito de la jurisdicción respectiva;

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

- La elaboración de los programas estratégicos-regionales.

Debe indicarse que este impulso de la planeación estatal se ha llevado a cabo dentro de un marco de absoluto respeto al principio de "Estados libres y soberanos" cumpliendo así -- con el régimen federalista del país. En razón a ello, el Sistema de planeación democrático ha considerado la creación de otros sistemas como son los Sistemas Estables de Planeación Democrática.

Con base en el enfoque sistemático de la Administración Pública Federal. "Se propuso a las entidades que organicen Sistemas Estatales de Planeación Democrática por medio de los cuales ordenen y promuevan su propio desarrollo, articulen mejor sus objetivos y políticas de desarrollo con las prioridades y objetivos nacionales, influyan progresivamente sobre la definición de los criterios con que se asigna el gasto federal en el territorio nacional, y en general, se vinculen con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, dentro de un marco integral de-

planeación" (245)

Es necesario para el buen funcionamiento de nuestro sistema de planeación que los sistemas estatales de planeación democrática tengan una estructura institucional y administrativa - homogénea y que su funcionamiento y productos se articulen con los del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en cuanto a sus características y temporalidad respetando las diferencias que pueden existir de acuerdo con el principio de autonomía que las reviste.

Por último, debe indicarse que la Ley de Planeación de 1983, no regula los aspectos de la Planeación que realiza la Administración Estatal o municipal, ya que estas entidades fedrativas podrán si así lo consideran conveniente introducir en sus constituciones disposiciones que formalicen la planeación como instrumento de gobierno y expedir sus propias leyes reglamentarias en la materia de acuerdo a sus necesidades.

E) NIVEL ESTATAL.

Comenzaremos por analizar que a las entidades fedrativas corresponde planear la atención de los asuntos que son de su competencia, conforme al reparto de responsabilidades que hace la Constitución General de la República. Así cada entidad fedrativa debe contar con un Plan estatal de Desarrollo y con los Pro--

(245) *Ibidem.*

gramas Sectoriales Estatales e Institucionales Estatales correspondientes.

Si bien la distribución de ámbitos de la Planeación, siguiendo la distribución de competencias, es teóricamente clara, ha de reconocerse que uno de los aspectos operativos más -- conflictivos es el concerniente a la vinculación idónea de los planes estatales y nacionales (federales), para evitar acciones contradictorias, duplicatorias o bien para evitar lagunas en la actividad. Para hacer frente a esa dificultad operativa se han ideado organismos en los que concurren representantes estatales y representantes federales, y en su caso, representantes Municipales denominados COPLADES .

A finales de la administración sexenal pasada se constituyeron los, Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES) a los cuales nos referimos con anterioridad a este capítulo; usualmente con naturaleza jurídica de organismo público descentralizado de los Gobiernos estatales, integrados por -- agentes estatales y federales, y que conocen de las acciones que -- deben realizar en una entidad federativa la Federación y los Estados, sobre todo, las acciones de inversión. En principio, se ha -- planteado que los COPLADES apoyen la elaboración de planes estatales de desarrollo y programas sectoriales estatales, para asegurar que en esos instrumentos se integren tanto los propósitos federa--

les como los estatales.

En algunos casos los COPLADES se han instituido mediante Ley de las Legislaturas locales y en otros por medio de decretos de los gobernadores.

De la misma manera esta coordinación de acciones se cristaliza a través de la celebración de los Convenios Unicos de Coordinación de conformidad con los numerales 32 y 35 de la Ley de Planeación. Es de esta manera como operan los sistemas estatales de planeación dentro del ámbito de nuestro sistema Nacional de Planeación Democrática.

F) NIVEL MUNICIPAL.

Antes de analizar este nivel conviene señalar -- que los municipios están explícitamente contemplados en la Constitución Política de la República desde 1917, pero en 1983 sus bases fundamentales fueron enriquecidas y sistematizadas mediante una reforma integral al artículo 115: Si en la Constitución de Querétaro se le veía al Municipio como una institución local, el nuevo -- precepto les otorga una competencia mínima, para asegurar que los municipios serán desenvueltos por los derechos locales, como una -- instancia administrativa y como una instancia de gobierno efectiva. Los municipios deben planear su acción, para garantizar que será -- ordenada, racional y eficaz, sobre todo, tratándose de los municipios de mayor desarrollo y densidad.

La planeación municipal se antoja relevante, si se considera que existe el riesgo de que se sobrepongan acciones federales, estatales y municipales. El Municipio. Dejando de lado consideraciones de tipo sociológico e histórico, es un ente el -- que los poderes estatales descentralizan facultades, recursos y -- responsabilidades, a través de las Constituciones Locales o bien de la Legislación secundaria local y por ello las legislaturas -- de los estados cuentan con facultades de control sobre esos entes.

Para que los Municipios puedan elaborar sus planes y programas, se suelen integrar en los COPLADES, subcomités -- municipales, o regionales.

G) PLANEACION REGIONAL.

Debe aclararse que, en nuestro país no existen más de tres niveles de entes jurídico-político territoriales; la Federación, las Entidades Federativas (Distrito Federal y Estados puesto que han desaparecido los territorios) y Municipios, a diferencia de otros países en los que puede haber otros niveles intermedios (regiones, condados, etc.). En México las regiones es de--cír la planeación regional son arreglos de tipo técnico, pero no son entes jurídico-político territoriales, no gozan de personalidad jurídica, sino que sólo se utilizan para la elaboración de -- planes que comprende dos o más entidades federativas.

Desde el punto de vista de la planeación las regiones son importantes en la evolución de nuestro país. Precisamente, el desarrollo regional a través de una planeación integrada, fué una de las preocupaciones primarias: en la década de los 40's, siguiendo la experiencia norteamericana, se constituyeron organismos para el desenvolvimiento integral y equilibrado de regiones del país a partir de cuencias fluviales (por ejemplo, las Comisiones del Rfo Balsas, del Rfo Grijalva, del Rfo Fuerte, etc).

A esos organismos, instancias de planeación regional para el desarrollo integral, tocaba llevar a cabo obras de infraestructura, de equipamiento social, de producción, etc. Estas comisiones han sido extinguidas.

Además de esa experiencia, destaca la formación de otras entidades encargadas del Desarrollo de determinadas zonas del país (Plan Chontalpa, por ejemplo).

Más recientemente y sobre todo a partir de las reformas constitucionales y legales dirigidas a regir el desarrollo urbano y los asentamientos humanos (adiciones a los artículos 27 y 115 Constitucionales), ha aparecido un nuevo fenómeno administrativo de la Planeación Regional: las Comisiones de Conurbación. Estas Comisiones son organismos Públicos descentralizados federales en los que participan representantes de los estados y de los municipios, junto con los federales, para la planeación de zonas decla

radas como conurbadas interestatales (por ello son de interés federal), entendiéndose por conurbación la formación de un solo espacio económico, social, físico y demográfico que abarca territorio de dos o más entidades federales (es el caso de la conurbación Puerto Vallarta Campostela, Tampico-Pueblo Viejo o la Laguna). A esas comisiones ha correspondido elaborar y revisar planes de ordenación de zonas conurbadas, fomentar el aprovechamiento común de los recursos, proponer programas de desarrollo para la zona y apoyar la coordinación de acciones entre las distintas dependencias y entidades.

Debe insistirse por último que las Comisiones de Conurbación son personas de derecho público, pero no son entes jurídico-político territoriales.

III.8 VERTIENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

Como se ha mencionado en diversas ocasiones en este capítulo el Proceso de Planeación en México se divide en -- cuatro etapas que son formulación, Instrumentación, Control y -- Evaluación correspondiendole a la Instrumentación englobar las -- vertientes del Sistema Nacional de Planeación Democrática que -- son la obligatoria, la coordinada, la concertada y la inducida.

El que las vertientes del sistema de Planea--- ción se encuentren dentro de la etapa de instrumentación obedece a que " las actividades fundamentales de esta etapa consisten en precisar las metas y acciones para cumplir con los objetivos establecidos, elegir los principales instrumentos de Política Económica y Social, asignar recursos, determinar las responsabilidades de la Ejecución y precisar los tiempos de ejecución del Plan y los Programas" (246) con los sectores social y privado y con las autoridades de las entidades federativas.

Podemos decir que las vertientes del sistema -- nacen por un lado, en razón del carácter indicativo de la Planea ción para que a través de ellas pueda comprometerse la ejecución de los planes y programas con los Sectores Social y Privado y -- con las autoridades de las entidades federativas y por el otro, por el carácter obligatorio de la planeación que embiste al sector Público Federal de conformidad con lo que establece la Ley.

De ahí nuestro interés por estudiar por separado - las cuatro vertientes del sistema del proceso de planeación y - otorgarle un apartado específico, debe indicarse finalmente antes de analizar cada una de ellas, que de esta etapa depende la aplicación del Plan y los Programas, por ello se generan diversos instrumentos de corto plazo donde se vierten los mecanismos de ejecución necesarios entre los tres Sectores de la Población y los tres órdenes del Gobierno.

III.C.1. OBLIGADA.

"Comprende el conjunto de acciones que desarrollan las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federativa para el cumplimiento de los objetivos y propósitos contenidos en el Plan y Programas del Sistema los Instrumentos más representativos de esta vertiente son los Programas presupuesto de cada Dependencia o Entidad, el presupuesto Federal, las Leyes de ingresos de la Federación y los Acuerdos Institucionales que celebran Dependencias y Entidades entre sí", pero además se rige por los (Programas Operativos Sectoriales)" las disposiciones jurídicas y administrativas de la Administración Pública Federal. "(247).

Debe indicarse que esta apreciación del carácter obligatorio de la Planeación para el Sector Público esta prevista en el artículo 32 de la Ley de Planeación que a su letra dice: "una vez aprobados el Plan y los Programas, serán obligatorias para las dependencias de la Administración Pública Federal, (247) pag. 18 Ibidem

en el ámbito de sus respectivas competencias atribución que se refuerza con el artículo 9, 14, 15, 16, 17, 18, y 19 de la Ley, cabe señalar, que como se indicó antes la Secretaría de Programación y Presupuesto funje como Comisariado del Plan y como Coordinadora del proceso de Planeación".

Por otro lado los instrumentos operativos, de corto plazo, que se elaboran en la vertiente obligatoria son los siguientes:

PROGRAMAS ANUALES.- Este se caracteriza por que el nivel en que se elaboran puede ser global, sectorial e institucional, su cobertura espacial es Nacional o Regional y su ámbito temporal es de corto plazo (un año). Por último su función - consiste en expresar anualmente, la definición de acciones, metas, políticas, instrumentos y asignación de recursos, los objetivos - y propósitos del Plan Nacional y los programas de mediano plazo. - (248).

Por último cabe señalar que existen tres tipos de programas anuales: El Programa Operativo Anual Macro, los Programas Operativos Anuales Preliminares, los Programas Operativos Anuales Definitivos que a continuación se definirán someramente.

PROGRAMA OPERATIVO ANUAL MACRO.- "Este programa constituye el Marco General para la integración de los programas operativos anuales (preliminares); garnatiza por un lad o --

la congruencia entre éstos y los lineamientos generales de política económica y social para el año correspondiente, y por otro establece la fundamentación global del Presupuesto de Egresos de la Federación, que en su nivel sectorial es dado por los programas operativos anuales preliminares" (249).

Es competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto integrar este tipo de programas, considerando la participación que corresponde a las dependencias y entidades del sector público, conforme a la Legislación aplicable y a las entidades de la República, en lo que se refiere a los programas regionales.

PROGRAMAS OPERATIVOS ANUALES PRELIMINARES.- "Estos programas especifican y detallan las acciones que en el año correspondiente, se llevarán a cabo para cumplir con los objetivos, metas y políticas establecidas en cada programa de mediano plazo. De hecho constituyen las anualizaciones de éstos, puesto que los instrumentan, y por lo tanto, mantiene su carácter multisectoria" (250)

Se elabora así, un Programa Operativo Anual Preliminar por cada programa de mediano plazo y son, además el vínculo, en el nivel sectorial del Plan Nacional en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por derivarse de ellos los

(249)IBIDEM PAG. 50

(250)IBIDEM PAG. 51

líneamientos programático presupuestarios fundamentales con los que cada sector administrativo involucrado coadyuva a su cumplimiento.

PROGRAMAS OPERATIVOS ANUALES DEFINITIVOS "Estos - son los programas de trabajo que elaboran anualmente las Dependencias en función de sus respectivas estructuras administrativas, por su naturaleza básicamente operativa se trata de instrumentos insustituibles de la gestión gubernamental cotidiana, a través de estos instrumentos se trata que los procedimientos de la planeación lleguen hasta el nivel más operativo de las Dependencias y Entidades Públicas. (251)

LEY DE INGRESOS.- "La Ley de Ingresos de la Federación contiene especificaciones para la orientación de las políticas de ingresos, estímulos fiscales, precios y tarifas del Sector Público, financiera, monetaria, crediticia y deuda pública, así como la definición de los instrumentos de cada una de ellas para su aplicación. La ley tiene vigencia de un año, lo que permite replantear el uso de determinado instrumento o política, en función de los resultados obtenidos durante un - - ejercicio fiscal" (252)

Su integración atiende a los líneamientos de política de financiamiento que propone la estrategia de desarrollo del Plan Nacional, para de esta manera asegurar que sea congruente con los Recursos Financieros disponibles y las necesidades de financiamiento de los proyectos de inversión y gasto -

(251) Ibidem pag. 51

(252) Ibidem pag. 52

corriente, entre otros.

PRESUPUESTO DE EGRESOS.- De acuerdo con la legislación aplicable, el presupuesto de egresos cumple la función - de expresar financieramente los programas de la vertiente obligatoria, especificando metas y responsables de ejecución. (253)

Los presupuestos son elaborados cada año; los trabajos de preparación se inician en el mes de enero y el proceso de formulación del anteproyecto comienza a mediados de mayo, -- termina antes de noviembre, la Secretaría de Programación y Pre supuesto en una de las atribuciones que le confiere la legislación vigente, integra el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

La consideración del presupuesto de Egresos de - la Federación, como instrumento de la planeación, implica conti nuar el proceso ya iniciado de acercamiento progresivo y de con gruencia de este instrumento con los contenidos del Plan y de - los Programas; proceso que continuará como parte de la consolidación del SNPD. Una de las tareas más sobresalientes en esta línea será la progresiva modificación de la apertura programáti ca conforme a los lineamientos y requerimientos de la planea -- ción, a efecto de asegurar que la ejecución real de las accio - nes esté vinculada efectivamente a los objetivos y prioridades nacionales"

(253) Ibidem pag. 53

III.0.2. COORDINADA.-

"Esta vertiente abarca las acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en las Entidades Federativas y que se convierten en el objeto de los Convenios Unicos de Desarrollo celebrados por el Ejecutivo Federal y los Gobiernos Estatales, con el propósito de hacer compatibles tareas comunes de la Federación y los Estados, derivadas del contenido de sus respectivos planes y programas" (254)

Cabe aclarar que la coordinación entre los distintos niveles de gobierno se fundamenta en el artículo 26 Constitucional, con pleno respeto a la soberanía de los Estados, como se señaló con antelación, por otro lado un Gobierno Estatal, en su respectivo sistema de planeación puede también incluir vertientes de instrumentación, aunque en este caso la coordinación se lleva a cabo en dos direcciones: por un lado, con el Gobierno Federal y por el otro, con los Gobiernos Municipales.

Esta Facultad Estatal se encuentra plasmada en el artículo 115 Constitucional: que a su letra dice "La Federación y los Estados, en los términos de la Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario".

"Los Estados estarán facultados para celebrar esos

convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Entre la Federación y los Gobiernos Estatales, el Convenio Único de Desarrollo constituye el instrumento jurídico administrativo, programático y financiero que integra las acciones de esta vertiente. Es por esto que de esta manera el Convenio Único de Desarrollo (CUD) constituye un instrumento operativo para la realización de las acciones conjuntas de la Federación y los Estados; su propósito básico es impulsar y propiciar el desarrollo integral del país, a través de programas que promuevan la Descentralización de la Vida Nacional y el Fortalecimiento Municipal.

Dentro del convenio, se incorporan compromisos específicos para que los ejecutivos estatales promuevan la creación de Sistemas Estatales de Planeación Democrática y se fortalezcan los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, como órganos oficiales de comunicación y coordinación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

III.8.3.- **CONCERTADA.**- Esta vertiente "comprende las acciones del Plan Nacional y los Programas de mediano plazo, cuyos alcances y condiciones se especifican en los programas anuales, que serán objetos de convenios o contratos con los particulares o los grupos sociales organizados interesados en la

ejecución concertada de los objetivos y propósitos del propio Plan y los programas". (255)

Prevista en el artículo 37 de la Ley de Planeación y en el artículo 50 del Decreto aprobatorio del Plan Nacional que a su letra dice: "Las Dependencias y Entidades públicas en el marco de la Ley de Planeación, para que promuevan e instrumenten con los representantes de los grupos sociales o con los particulares interesados, la concertación de acciones que les correspondan, a través del establecimiento de mecanismos operativos permanentes que permitan avanzar en la consecución de los objetivos y prioridades señaladas por la Planeación Nacional".

Esta figura de la concertación se lleva a cabo a través de contratos o convenios que de conformidad con el artículo 38 de la Ley serán obligatorios para las partes que lo celebren y en ellos... "Se establecerán las consecuencias y sanciones que se derivan de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma".

Estos contratos y convenios expresan una de las formas en que los sectores social y privado se integran al sistema de Planeación sin merma de sus garantías individuales.

CONTRATOS Y CONVENIOS DE CONCERTACION.- En esta vertiente compete a la Secretaría de Programación y Presupuesto establece los intereses generales conforme a las cuales las Dependencias y Entidades, realizarán la concertación de acciones atendiendo a la naturaleza y alcances de dichas acciones. Estos documentos son anuales por lo tanto su revisión serán cada año de común acuerdo.

III.8.4.- INDUCIDA .- Esta última vertiente "incluye la ejecución de aquellos instrumentos y acciones económicas, sociales, normativos y administrativos que utiliza y desarrolla el Gobierno Federal para inducir determinados comportamientos de los Sectores Social y Privado, con objeto de que hagan compatibles sus acciones con lo propuesto en el Plan y los programas. Dentro de esta vertiente se ubican a nivel global entre otras, las políticas de gasto público, financiera, fiscal de empleo y monetaria. A nivel sectorial o institucional existente gran diversidad de instrumentos para la inducción (256)

El concepto de inducción como parte del SHPD se explica ante todo, por la gran diversidad de instrumentos al alcance del Estado y por la necesidad de prever sus resultados sobre las actividades de los particulares. La formulación de toda política económica debe reconocer la posibilidad de contradicciones y oposiciones al aplicar ciertos instrumen

tos para estar en posibilidad de corregir desviaciones, disminuir costos o hacer, cuando sea necesario excepciones.

Es especialmente necesario hacer explícitos los -- objetivos de la inducción ya que el control de los instrumentos depende de diferentes Secretarías, como es el caso de -- los mecanismos fiscales y crediticios, por un lado, y del fomento directo a las actividades productivas, por el otro.

CONCLUSIONES

Siendo el Artículo 26 un precepto que por sus alcances y contenidos es de corte modernista y revolucionario, debe ser adicionado para contemplar el elemento de continuidad indispensable en el sistema de planeación.

Es importante señalar que la Ley de Planeación debe ser reformada por lo que se refiere a la vigencia del Plan y adicionarla con un Artículo que contemple el elemento de continuidad de los objetivos y metas de largo alcance de los Planes Nacionales de Desarrollo.

Es preciso divorciar la vigencia del Plan con el período gubernamental (nacional) en virtud de que esto contribuye a que se rompa el ciclo de planeación y que los objetivos y límites de la planeación vayan cambiando cada 6 años, de ahí que se debe dar suma importancia al elemento de continuidad en la planeación.

Se deben otorgar facultades en el proceso de planeación al Poder Legislativo para aprobar el Plan y no solamente restringir su participación a emitir observaciones y comentarios del mismo. En razón de que el Congreso está integrado por miembros de representación popular.

Debe ser adicionada la Ley de Planeación por lo que hace al capítulo de sanciones toda vez que dicho capítulo no establece con precisión un supuesto jurídico que señale que cuando se viole una norma programática por analogía se aplicarán otros ordenamientos como son la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos y el Código Penal.

Debe el sistema de planeación consolidar los sistemas de informática y estadística a efecto de que los diagnósticos tengan elementos de veracidad que permitan trazar objetivos y metas reales.

Debe hacerse uso de la facultad reglamentaria para cumplir con lo que establece la Ley de Planeación en su Artículo 21, de tener un reglamento sobre dicho ordenamiento, disposición que no ha sido cumplida.

Es importante que el sistema de planeación regional se fortalezca y para el efecto se debe contar con una unidad avocada a promover, vigilar y planear la planeación regional como es el caso del Ministerio del Interior de Brasil.

Es importante adelgazar el sector paraestatal, para lo cual se debe reformar el ordenamiento correspondiente, "Ley de Entidades-Paraestatales", a efecto de que cuando un fideicomiso sea meramente una afectación presupuestal sin estructura alguna, no se le de categoría de Entidad e incorporar esta figura jurídica la referida Ley.

Debe contarse con un centro de capacitación en materia de planeación a nivel de Instituto de investigación como el de "Getulio Vargas" existente en Brasil.

Se debe acentuar mayormente en los aspectos de evaluación y seguimiento del Plan Nacional así como de los programas sectoriales que al efecto se formulen.

Se debe dar un seguimiento exhaustivo sobre el ejercicio presupuestal a fin de que se ejerzan con oportunidad los recursos asignados a los diversos programas.

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

- Bettelheim Charles "Planificación y Crecimiento Acelerado" Editorial. Fondo de Cultura Económica. México 1974.
- Basurto José "Cardenas y el Poder, Editorial Erar primera Edición en México, 1983.
- Banquín, David, Timothi, Desarrollo Económico Nacional -- (Enfoque por cuentas hidrológicas de México). Editorial siglo XXI primera edición. México. 1980. Tomada de la Revista de Planeación Democrática de la Secretaría de Planeación y Presupuesto.
- Cuadra Héctor y otros "Reflexiones sobre el Derecho Económico, "Estudio de Derecho Económico". UNAM, México -- 1979.
- Cordova Arnoldo "La Política de Masas del Cardenismo", - Editorial Erar serie popular; México 1974 de la Presidencia, Secretaría. México a través de los Informes Presidenciales, Tomo I, México, 1976.
- De Gobernación, Secretaría. Acuerdo por el cual se previene que compete a la Secretaría de Gobernación, la -- Coordinación y cumplimiento del Plan Sexenal.
- Diario de Debates de la Camara de Seradores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, año III período ordinario XVI Legislatura, Tomo III, No. 15, publicado el 24 de octubre de 1963, año Legislativo Belisario Domínguez.
- Diario de Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año III Período Ordinario XVI Legislatura Tomo III, No. 15 Publicado el 24 de octubre de 1963, Año Legislativo Belisario Domínguez.

- Ellman Michael "La Planificación Socialista" Editorial. Fondo de Cultura Económica. México D.F. 1983.
- Flores de la Peña Horacio "Bases para la Planificación Económica y Social de México, problemas de Planificación y Desarrollo". Siglo XXI México.
- Gran Eros Rafael, "Planificación Económica", Editorial. Dos tribunas. 1978.
- Gran Eros Roberto. "Planificación Económica y Regla Jurídica" Editorial Revistas Distribuidoras, 1978.
- Ianni Octavio "Estado y Planificación Económica. en Brasil (1950-1970). Editorial Amorrortu.
- Jimenez Castro Wilburg "Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa" Fondo de Cultura Económica. México 1974.
- Jaquambe Helio Economía y Política del Desarrollo Estudio de un caso Brasil" Fondo de Cultura Económica. México 1973.
- Linares Quintana. Segundo V. "Las Nuevas Constituciones del mundo. Editorial Plus Ultra.
- Lumbandere Andre de Avvit Public Economique, Basica Dallo, 1974.
- Lagrasc Francois, "Aspectos Jurídicos de la Planificación en México. Edit. Porrúa. México. 1981.
- Marczewski Jean "Crisis de la Planificación Socialista Editorial. Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1879.

- Martínez Gonzálo, "Planificación y Presupuesto por Programas", Siglo veinticinco Editores. S.A. México. 1977.
- Mater Gonzálo "Planeación y Presupuesto por Programas" Texto del Instituto Interamericano de Planificación Económica y Social, siglo XXI Editores S.A. México 1987.
- Minth Tran Van, Introducción Av Droit Public Economique, Paris Les Cours de Troit, 1974.
- Nudelman Pablo. Aspectos Conceptuales de la Planificación, Naciones Unidas, México 1981.
- Nilson Holando Antonio "Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina. Editorial Universitaria S.A. Chile. Experiencia Brasileña en Brasil.
- Ortega Blake, J. Arturo, Diccionario de Planeación y Planificación, Editorial Edicol, México, 1982.
- Programación y Presupuesto Secretaría "La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de los Regímenes Revolucionarios. México 1982.
- Programación y Presupuesto, Secretaría "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México". Larange Francois. Editorial Porrúa, S.A. México 1981.
- Programa de Gobierno del Presidente de la República General Abelardo L. Rodríguez, para el año 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10. de abril de 1934.

- Programación y Presupuesto Secretaría. Revista Planeación Democrática, Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930, No. 5 de fecha julio de 1985.
- Programación y Presupuesto, Secretaría. Aspectos Jurídicos de la Planeación, José Manuel Villagordo Lozano, Edit. Parma, 1981.
- Programación y Presupuesto, Secretaría. Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, Bases Constitucionales de la Planeación en México, Edit. Parma, 1981. José Saenz.
- Programación y Presupuesto, Secretaría. Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización. Edit. Talleres Gráficos de la Nación. 1983.
- Roberto de Lee Jr., W. Johnson Rolando. "El Gobierno y la Economía". Fondo de Cultura Económica. México 1974.
- Ruiz Massieu José Francisco "Efectos Jurídicos de los planes Gubernamentales, un tema Administrativo". (ANBAAP) México 1981.
- Robles Emilio "Proceso de Planificación" UNAM, México 1981.
- Ruiz García Enrique, Retrato hablado de un país Brasileño, Reportaje Internacional, Revista de Comercio Externo, México 1895.
- Ruiz Massieu, José Francisco. "Los Nuevos Artículos Económicos de la Constitución. Una interpretación Jurídica y Política. En Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República No. 4. 1o. de octubre-diciembre 1983.

- Salubridad y Asistencia Secretaría, Subsecretaría de Planeación. "Cuadernos Técnicos de Planeación Volumen 1, II Glosario Términos de Planeación en Salud", Edit. S.S.A. México 1984.
- Secretaría de Economía Nacional, consideraciones de la luz que establece el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de julio de 1933.
- Solis Leopoldo "Planes de Desarrollo Económico y Social en México". Editorial Setseptantas, primera edición, México. 1975.
- W. Rautenstrauch y R. Jillers "El Presupuesto en el Control de las Empresas" Industria. Editorial. Fondo de Cultura Económica. México 1955.
- Waterston Albert, "Planificación del Desarrollo, Editorial Fondo de Cultura Económica, México. --- 1979.
- Witker Jorge "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, la función del Estado en la Economía. Edit. UNAM. México.
- Waterston Albert, Planificación del Desarrollo - Acciones de la Experiencia. Edit. Fondo de Cultura Económica. México. 1981.

- Constitución Rusa de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas de 1936.
- Constitución de la República Socialista y Federativa de Yugoslavia.
- Constitución de Brasil. Promulgada el 24 de enero de 1967.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - editada por Gobernación. 1983.
- Ley de las Camaras de Comercio y de la Industria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 1980.
- Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal México publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1947.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de diciembre de 1976.
- Ley de Planeación, México. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de febrero de 1985.
- Ley del Consejo Nacional Económico. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de junio de 1928, por la Secretaría de Industria y Comercio y Trabajo.
- Ley sobre Planeación General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1930 por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
- Ley de Secretaría y Departamentos de Estado. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, diciembre 1934.

- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de diciembre de 1946. Secretaría de Gobernación.
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. México. Secretaría de Gobernación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de diciembre de 1958.
- Ley General de Acentamientos Humanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de diciembre de 1975.
- Ley No. 1 102/50 que aprobó el Plan Salte en Brasil.
- Ley 6039 del 10. de mayo de 1974. Publicada en en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 1974. Brasil.
- Ley 5753 Publicado en el Diario Oficial de Brasil de fecha 5 de diciembre de 1971.
- Ley 5450 del 5 de junio de 1968, publicado en el Diario Oficial de Brasil.
- Ley que crea el Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos Mexicanos. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de junio de 1953.
- Ley de Secretarías de Estado publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 1917 y - 31 de diciembre de 1917.
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de diciembre de 1955.

- Ley para el control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal, México. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1970.
- Ley de Planeación. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.
- Ley de Información Estadística y Geográfica, publicada en el Diario Oficial de la Federación.
- Ley Secretarías, Departamentos de Estado. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de diciembre de 1958.
- Decreto que deroga el de 27 de enero de 1948, por el que se crea la Comisión Nacional de Inversiones, México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de diciembre de 1949.
- Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de enero de 1975.
- Decreto que amplía funciones a los Comités promotores de Desarrollo Socioeconómico de los Estados. México. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de junio de 1976.
- Decreto que crea la Comisión Federal de Planificación Económica, Organismo Consultivo de la Secretaría de Economía Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de julio de 1942.
- Decreto que crea el Organismo Público Descentralizado que se denominará Coordinación y Fomento de la Producción. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de octubre de 1942.

- Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de abril de 1980.
- Decreto que aprueba la Ley de Planeación, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de febrero de 1983.
- Decreto que dispone que los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico, establecidos en todos y cada uno de los Estados de la República son Organismos Públicos dotados de personalidad Jurídica y de patrimonio propio, con el fin de asesorar y coadyuvar en la Planificación y Programación a nivel local, con la colaboración de los diversos Sectores de la Comunidad. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de marzo de 1977.
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de mayo de 1983.
- Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. México. Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 2 de enero de 1947.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. México. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de febrero de 1980.
- Acuerdo que dispone que la Comisión de Inversiones dependerá directamente del Presidente de la República. México. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de octubre de 1954.
- Acuerdo que dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, elaboren un programa de Inversiones. México. Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de julio de 1959.

- Acuerdo a todas las Secretarías y Departamentos de Estado para elaborar sus planes de Acción persiguiendo los Objetivos que se señalan y sumen sus esfuerzos para la Proyección y Ejecución de sus Programas coordinados tendientes al Desarrollo Económico y Social del País. México. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. Agosto de 1981.
- Acuerdo por el que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes estructurados y Procedimientos conforme al Proceso permanente, programado y participativo de Reforma Administrativa publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de octubre de 1979.
- Acuerdo por el que se crea el carácter permanente de la Comisión. Gasto-Financiamiento para el despacho de asuntos en materia de Gasto Público y su financiamiento, así como de los programas correspondientes de la competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de agosto de 1979.
- Acuerdo por el que la Secretaría de Programación y Presupuesto dictará las medidas necesarias para coordinar las tareas de informática que desarrollen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de enero de 1979.
- Acuerdo que dispone que las Secretarías, Departamentos, Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal, elaboren un Programa de Inversiones. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de junio de 1959.
- Acuerdo a todas las Secretarías y Departamentos de Estado para que elaboren sus planes de acción persiguiendo los objetivos que se señalan y sumen sus esfuerzos para la Proyección y Ejecución de Programas coordinados tendientes al Desarrollo Económico y Social del País. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 2 de agosto de 1981.

- Acuerdo del Ejecutivo Federal, mediante el cual celebrará Convenios unicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambas ordenes de Gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente así como aquéllos de interés común , publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de diciembre de 1976.

- Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Federal deberán remitir a la Secretaría de Programación y Presupuesto los planes de inversiones que incluyan en el Anteproyecto de Programa-Presupuestos del siguiente Ejercicio Fiscal de acuerdo con las normas, hechos, montos y plazos publicados en el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de marzo de 1977.

- Acuerdo sobre el funcionamiento de las Entidades de la Administración Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de mayo de 1983.

- Acuerdo que ordena a las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, elaborar los programas que se indican en materia económica. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de mayo de 1983.