



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

E. N. E. P. - ARAGON

**LA LEY DE PLANEACION EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA Y SUS EFECTOS
(ANALISIS)**

T E S I S
Que para Obtener el Titulo de
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a :
FEDERICO HERNANDEZ AMERO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D. F.

1992



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.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I.	INFORMACION DOGMATICA DE LA PLANEACION EN MEXICO.	PAG.
1.1	ANTECEDENTES	1
1.2	PERIODO PCST REVOLUCIONARIO	2
1.3	FIN DE LA REVOLUCION	5
1.4	EPOCA ACTUAL	16
CAPITULO II.	LA ADMINISTRACION PUBLICA.	
2.1	LA PLANEACION EN LA ADMINISTRACION - PUBLICA	18
2.2	ELEMENTOS DE LA PLANEACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA	22
2.3	ORGANISMOS QUE LA INTEGRAN	24
CAPITULO III.	REGIMEN JURIDICO APLICABLE EN MATERIA DE PLANEACION.	
3.1	CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	30
3.2	LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	35
3.3	LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1992	42
3.4	PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1992	44
3.5	LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO	47
3.6	LEY DE PLANEACION	49
3.7	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1983-1988) Y (1989-1994)	56
CAPITULO IV.	EFFECTOS DE LA LEY DE PLANEACION.	
4.1	SOCIALES	68
4.2	ECONOMICOS	71
4.3	JURIDICOS	78
CONCLUSIONES		84
BIBLIOGRAFIA		90

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

El concepto y la aplicación de la planeación ha rebasado el área económica administrativa donde se inició: En la actualidad su práctica en casi todos los aspectos de la vida de un país es indudable, en virtud de que sirve como un instrumento mediante el cual los problemas críticos del desarrollo se pueden afrontar con mayor facilidad.

México como país en desarrollo, no podía escapar a tales corrientes, por lo que ha tratado de organizar todo un Sistema Nacional de Planeación, para que la sociedad que lo integre alcance mejores estadios en los órdenes jurídico, económico y social.

Con el presente trabajo nos proponemos a estudiar los aspectos jurídicos, sociológicos y económicos de la planeación - así como sus antecedentes y sus principales instrumentos: La Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo. Así mismo, trataremos de analizar las perspectivas futuras de la planeación en el sistema capitalista, haciendo énfasis - en el sistema de economía mixta sustentado por nuestra nación.

Cabe señalar, que en la medida que se obtenga una mayor participación de la sociedad, en el proceso de planificación, se podrán instrumentar mejor los objetivos y metas que se propongan en el sistema y de esta forma fortalecer la Democracia.

C A P I T U L O I

INFORMACION DOGMATICA DE LA PLANEACION EN MEXICO.

1.1 Antecedentes

A través de la Historia de México, hemos podido conocer, -- que es fundamental para el desarrollo del país saber las necesidades y requerimientos del mismo, por tal razón se re-- quiere planificar, calcular las metas, los tiempos para al-- canzar estas, presupuestar los egresos que se generarán y -- así mismo los ingresos que se obtengan para soportar las -- erogaciones.

De no contar con una debida planeación, no existiría con-- gruencia en las actividades de las Empresas o de los Esta-- dos, ya que no se podrían preveer o adelantar algunos aconte-- cimientos trayendo en consecuencia que los objetivos fija-- dos no se alcancen.

Es por esto que en el presente estudio se analizarán las -- etapas históricas del México contemporáneo que han sido de mayor importancia y que han servido para dar experiencia y consolidar el crecimiento de nuestra nación.

1.2 Período Post Revolucionario

El Plan de San Luis fechado el 5 de octubre de 1910, declaró nulas las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, magistrados a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Diputados y Senadores, efectuadas en junio y julio de ese año determinando las normas de organización política y militar, fijando el 20 de noviembre de 1910 como fecha para iniciar la revolución.

Al tomar posesión de su cargo el Primer Mandatario Francisco I. Madero, designó un gabinete que causó disgusto, ya -- que se venía creyendo entre sus partidarios que al llegar al poder integraría un gabinete con gente de reconocida filiación revolucionaria. Más dejó en pie todo el aparato burocrático, político y judicial heredado del porfiriato, olvidando su verdadera función, la cual estaba consignada en el Plan de San Luis y que era la de depurar al Gobierno, reemplazar la vieja tendencia reaccionaria por una revolucionaria tomando una misión conciliatoria, políticamente im posible. Emiliano Zapata supuso que al tomar posesión -- Francisco I. Madero, el problema agrario que era la causa de su actitud rebelde habría de solucionarse definitivamente y en favor de los intereses que él representaba, sin embargo, el problema agrario seguía latente por lo que el 28 de noviembre de 1911, el jefe suriano dió a conocer el famo

so Plan de Ayala, documento que serviría de base agraria a la revolución y declaraba como principios: Que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados o casiques, entrarán en posesión de los ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes, y a los hacendados que se opongan a el Plan se les nacionalizaran sus bienes y las dos terceras partes se destinaran para indemnizaciones de guerra, pensiones para viudas y huérfanos de las víctimas que sucumbieran en la lucha por el Plan.

El debilitamiento del Gobierno se acentuaba rápidamente, se habían sofocado rebeliones como la del general Reyes, sublevaciones como la de Pascual Orozco y cuartelazos como el del general Félix Díaz. Las conspiraciones continuaban y en febrero de 1913, estalla la traición militar conocida comunmente como la Decena Trágica en la que perdieron la vida el Presidente Madero y el Vicepresidente Pino Suárez. A raíz de estos acontecimientos asume la Presidencia de la República el general Victoriano Huerta, etapa negra de nuestra Historia en la que el asalto, el robo, el crimen y los asesinatos fueron los principales atributos de este Gobierno que se manchó de sangre, desde su ilegal llegada hasta su renuncia, no sin antes saquear las arcas de la Tesorería General de la Nación.

Impeido por la presión de Victoriano Huerta, Venustiano Ca

ranza salió de Saltillo en abierta pugna con las fuerzas Huertistas, y el día 26 de marzo discutí y aprobé el documento que serviría de base a la nueva causa y se denominaría Plan de Guadalupe, este Plan a pesar de tener lineamientos agrarios, garantías obreras, reivindicaciones y fraccionamientos de latifundios así como la abolición de las tiendas de raya, principal criterio fué el de agrupar todas las fuerzas nacionales en contra de Victoriano Huerta por tanto, el Plan de Guadalupe no tuvo sino un contenido estrictamente político, desconociendo a Victoriano Huerta como Jefe de Estado y a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como aquéllos Gobiernos de los Estados que después de treinta días de publicado el Plan reconocieron aún los poderes Federales; proclamaba además como primer jefe del ejército constitucionalista al propio Venustiano Carranza quién ocupaba la Ciudad de México y se encargarla del Poder Ejecutivo convocando a elecciones generales.

A Venustiano Carranza se unieron generales que habían tenido brillantes conquistas en contra del usurpador como Plutarco Elías Calles, Alvaro Obregón, Manuel M. Dieguez, Francisco Villa, Adolfo de la Huerta y muchos más; Venustiano Carranza convocó a una convención de Gobernadores y Generales representantes de todos los sectores revolucionarios, que se reunió en Aguascalientes, la cual, en vez de unificarse

car las voluntades las dividió por lo que se separaron los que apoyaban a Venustiano Carranza, los constitucionalistas, y los que apoyaban a Francisco Villa.

El 14 de septiembre de 1916 Venustiano Carranza, convocó a un Congreso Constituyente a celebrarse en Querétaro, el cual al término de su misión promulgó nuestra actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917. Fue electo Presidente Constitucional Venustiano Carranza, quien juró el cargo el primero de mayo de 1917.

1.3 Fin de la Revolución

Los antecedentes de la Planeación del México moderno se remontan a los años posteriores al movimiento revolucionario de 1917 y su inicio coincide con la primera transmisión pacífica del poder. En efecto, al inicio del mandato del Presidente Plutarco Elías Calles se establecieron las Comisiones de Eficiencia que deberían efectuar una estructuración renovada y ágil de los servicios públicos de la administración, el propio Jefe de la Nación, en 1928, estableció el Consejo Nacional Económico de Los Estados Unidos Mexicanos, mismo que tenía como propósito efectuar estudios sobre los problemas económicos y sociales del país. En esta época surge el Departamento del Presupuesto en el que se

pretendía la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación y el cumplimiento del programa del Titular del Ejecutivo Federal.

Más tarde en 1930, el Jefe de Estado Pascual Ortiz Rubio, promulgó la primera Ley sobre Planeación General de la República, que daba origen a la integración de una comisión de programa, órgano dependiente de la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas cuyo propósito fundamental era la elaboración de estudios, planes y programas para coordinar el desarrollo material del país de manera ordenada y armónica; la mencionada comisión tenía instituida, a la vez, como cuerpo consultivo a la Comisión Nacional de Planeación, integrada con representantes del sector público y diversos grupos sociales.

En 1933 el Primer Mandatario Abelardo L. Rodríguez, estableció un órgano técnico consultivo denominado Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, constituido por una base más representativa y cuyas funciones eran las de " atender consultas, formular iniciativas y recomendaciones y realizar investigaciones en materias económicas ". [Ley que establece el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación, 31 de julio de 1933].

El mismo año el Partido Político "Nacional Revolucionario", en el poder, se dá la tarea de elaborar el primer Plan Sexenal que debería de servir de plataforma electoral al próximo candidato presidencial. En 1934 el Presidente Abelardo L. Rodríguez, publica el resultado de esa tarea de partido con el nombre de Primer Plan de Gobierno, que hizo suyo el candidato y posterior Jefe de Estado, General Lázaro Cárdenas. Con este Plan se deseaba impulsar el desarrollo económico y superar las condiciones difíciles del sector externo, dicho documento presenta a la Planeación como un proceso eminentemente político, en el que se establecía que el Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país y se enfocó a las actividades -- del sector público. Con este Plan, Lázaro Cárdenas logró exaltar el papel rector del Estado en el aspecto político y consolidó el poder central conformándose así, un verdadero proyecto nacional.

El Partido Político dominante, con el nuevo nombre de Partido de la Revolución Mexicana, elaboró el segundo Plan Sexenal 1941-1946, para la campaña política de Manuel Avila Camacho posterior Presidente de México. El estado de beligerancia del país, resultado de la Segunda Guerra Mundial, impidió el desarrollo de este Plan y obligó al establecimiento de la Comisión Federal de Planificación Económica que en 1942 substituyó el anterior Consejo Nacional de Economía. -

" Este nuevo organismo tenía el propósito de hacer frente a la problemática que la conflagración motivaba, reflejada en la emergencia, escasez y necesaria coordinación económica, así como en el rigor propio del cumplimiento de los planes puestos en marcha ante situación tan compleja y difícil; lo que dio como resultado que en este sexenio, se frenara la Reforma Agraria y se tendiera a la concentración de la riqueza, disminuyendo la participación del salario en la distribución del ingreso ". 1/

En la campaña presidencial del Lic. Miguel Alemán Valdés, el Partido Político de la Revolución Mexicana vuelve a transformar su nombre adoptando el actual de Partido Revolucionario Institucional; formalmente la gestión del Jefe de la Nación Miguel Alemán no estableció un Plan de gobierno en sentido estricto, pero es en este sexenio, cuando se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que tuvo a su cargo importantes tareas de control de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

Durante esta época se promulgó la primera Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Des

1/ Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Semestral. No. 55/56. México, 1983.

centralizados y empresas de Participación Estatal de 1947; esta proporcionaba una serie de facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tales como la de proponer al Ejecutivo Federal un Plan General de operaciones que, previa aprobación sería obligatorio. En este tiempo se abrió a la discusión la conveniencia de establecer una entidad poderosa, cuyas facultades deberían dar preeminencia a una Secretaría sobre otras. Mientras tanto la Secretaría de Bienes Nacionales, había solicitado y obtenido el control de dos importantes organismos descentralizados, a saber, Ferrocarriles Nacionales de México, en 1949, y la Comisión Federal de Electricidad en 1951.

En virtud de las experiencias logradas con la primera Comisión Nacional así como con el Comité de Inversiones, el Jefe de Estado Adolfo Ruiz Cortines determinó el establecimiento, en 1954, de la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República la que por disposiciones del propio Acuerdo dependía directamente del titular Ejecutivo Federal. Gracias a la austeridad obligada por la deuda pública del anterior régimen, los resultados fueron positivos y alentaron la posibilidad de crear una nueva Secretaría de Estado que pretendidamente, en el siguiente sexenio, debería de llevar el nombre de "Planeación y Presupuestos", esta tendría el propósito de realizar la planeación y el control global de la Administración Pública Federal en lo

que se refiere a la inversión como a los gastos públicos.

Los procesos de ajuste y reacomodo en el nuevo gobierno del Primer Mandatario Adolfo López Mateos hicieron que el proyecto, muy disminuido en cuanto a facultades y funciones, derivase en la Secretaría de la Presidencia, la que durante tres regímenes Presidenciales compartió funciones diversas de planificación, presupuestación, control y vigilancia con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional, constituyendo lo que se conoció según lo señala el Dr. José Mancisidor en su libro Historia de la Revolución Mexicana como el "Triángulo de la Eficiencia Administrativa".

Cabe advertir que para 1958 la Secretaría de Bienes Nacionales, en virtud de la nueva ley en la materia, se transformó en Secretaría del Patrimonio Nacional, con facultades de -- control y vigilancia sobre aquellos organismos descentralizados y empresas de participación estatal que no estaban -- controlados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta nueva Secretaría tenía facultades para recabar los datos necesarios para la elaboración del Plan general de gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo Federal y los programas especiales que fijara el Presidente de la República; planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y locali-

dades que señalara el primer mandatario; coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública, y planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Es a esta etapa a la que se ha denominado el modelo centralizado de planeación y control de la administración pública federal.

Es conveniente destacar que como resultado del " Triángulo de la Eficiencia Administrativa ", se tomaron diferentes acuerdos de coordinación, tales como: El acuerdo publicado el 30 de junio a 1959, que ordenaba la elaboración de un programa de inversiones para el período 1960-1964; así como el acuerdo del 7 de julio de 1961, antecedente del Acuerdo publicado el 2 de marzo de 1962, que constituyó la Comisión intersecretarial para la formulación de planes económicos y sociales a Corto y Largo Plazo, integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público. Las tareas fundamentales de la Comisión eran las de formular Planes Nacionales y definir el gasto y la inversión a las necesidades sociales. El más importante ejercicio realizado por esta Comisión es el llamado Plan de Acción inmediata para el período 1962-1964, mismo que resultaba importante para el país en virtud del deseo a diversos créditos externos.

En el año de 1965, durante el régimen del Jefe de la Nación Gustavo Díaz Ordaz, la mencionada Comisión fue convocada para elaborar un programa de desarrollo económico y social para el sexenio, el cual implicaba para el período 1966-1970, una inversión pública de 95 mil millones de pesos de los 280 mil millones de pesos previstos, y la meta mínima de crecimiento de 6.5% anual.

En el año de 1965, fue creada la Comisión de Administración Pública, que tuvo la responsabilidad de estudiar la Reforma Administrativa para el cumplimiento del programa, la conjuntura política y económica trajo como resultado que la Comisión intersecretarial abandonase la elaboración del programa del desarrollo económico y social para el sexenio por lo que la Administración Pública orientó sus tareas de Reforma Administrativa a la institucionalización de la Programación.

Durante el período Presidencial de Luis Echeverría Álvarez, de 1970-1976, se llevaron a cabo varias recomendaciones establecidas en 1967 por la Comisión de Administración Pública. Una de ellas era la conocida como Unidades de Programación, que se establecieron en todo el sector central y parastatal del Gobierno Federal. Por otra parte, se instaló la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, y del Patrimonio Nacional a través de un control estricto y continuo de las asignaciones del gasto presupuestal, el se-

guimiento de su ejercicio y la evaluación de los propósitos alcanzados que se hallaban vinculados al presupuesto.

Como resultado de los trabajos orientados al control presupuestal, en 1975 se logró el primer presupuesto de egresos con orientación programática. Por otra parte, se iniciaron las primeras fusiones en el sector paraestatal en un proceso de reordenamiento previsto en la Reforma Administrativa.

Para 1975 el Partido Revolucionario Institucional tenía preparado el Plan Básico de Gobierno 1976-1980, mismo que el candidato presidencial José López Portillo aceptó como base de su campaña; cuatro habrían de ser las vertientes fundamentales de la planeación en México; la vertiente obligatoria para sector público; la de coordinación con las entidades federales cuyo propósito, era la planeación del desarrollo regional a través de los diferentes convenios, comités y programas; la vertiente inductiva y una modalidad que afecta a esta llamada de concertación, establecida para los sectores privado y social. En este período, se puede decir que la Planeación en México, se dió en nivel global, regional, sectorial e institucional.

Los intentos de planificación se manifestaron en diversas iniciativas de leyes que posteriormente fueron incorporadas

al cuerpo legislativo del país, concluyéndose finalmente -- con el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, los planes sectoriales y los programas. Originalmente se consideraba la posibilidad de inicio de este proceso con el propio Plan -- Global, para integrar deductivamente los planes sectoriales; sin embargo diversos problemas de coyunturalidad, como fue la definición de quién iba a ser la dependencia responsable del Sistema Nacional de Planeación, así como el ajuste del gabinete, llevaron a arrancar con planes sectoriales y programas que, posteriormente, hubieron de ser corregidos y enmendados en los términos del propio Plan que no surgió sino hasta su promulgación por decreto presidencial del 17 de abril de 1980. Los planes y programas más destacados -- fueron: El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, los Planes Anuales del Sector Agropecuario y Forestal, el Programa de Reforma Administrativa y de la Administración Pública Federal.

" El Plan Global de Desarrollo, estuvo conformado por tres partes: Una política, una económica y una social. La estrategia prevista perseguía cuatro objetivos:

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

- Proveer a la población empleo y mínimo de bienestar, - -
atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación,
educación, salud y vivienda.
- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y efi-
ciente.
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas,
los factores de la producción y las regiones geográfi- -
cas ". 2/

Los instrumentos legislativos que evidenciaron la voluntad política del proceso de planeación, en esta época fueron:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la -
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley -
de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley Gene-
ral de Deuda Pública, estas tres Leyes constituyeron el fun-
damento jurídico de la planeación mexicana en el sexenio --
del Presidente José López Portillo. Sin embargo, hubo - -
otros instrumentos jurídicos de importancia, aún vigentes,
tales como la Ley de Información Estadística y Geográfica;
las reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de --

2/ Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, Secreta--
ría de Programación y Presupuesto, 1980. Vol. I, - -
Pág. 6.

Hacienda, así como las reformas constitucionales al Artículo 74, Fracción IV, Párrafo IV que faculta a la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública de la Hacienda Federal, no sólo en cuanto a los resultados de la gestión financiera sino también al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

1.4 Epoca Actual

El hecho de que el responsable, en la Administración 1976-1982, de la elaboración del Plan Global de Desarrollo, sea el actual Representante del Poder Ejecutivo Federal, Lic. Carlos Salinas de Gortari ha propiciado la continuación de las tareas de la planeación nacional.

Es indudable que para lograr un adecuado control global de la actividad tanto sectorial como institucional, se requiere un bloque de reformas, muchas de las cuales han sido ya instrumentadas por el Ejecutivo Federal a partir del primero de diciembre de 1982, al ser enviadas al Congreso de la Unión una serie de iniciativas que comprenden reformas y adiciones a la promulgación de nuevas leyes y reglamentos, como son la Ley de Planeación.

Cabe destacar que la Planeación Democrática planteada por la Ley de Planeación, en su exposición de motivos, permite

inferir que está implícita la voluntad política de buscar - en la participación el consenso y el fortalecimiento de las instituciones de la República.

En México, el establecimiento de un Sistema de Planeación - representa un paso más en los esfuerzos iniciados desde - - 1950 con la Ley sobre Planeación General de la República, - durante varios decenios el Estado ha llevado a cabo numero- sos esfuerzos y utilizado diversos instrumentos de planea- ción, aún cuando su concepción ha ido variando.

El actual sistema consta de un conjunto de elementos que, - manteniendo su autonomía, están vinculados funcionalmente - para permitir a los responsables de la planeación tomar de- cisiones de manera congruente, se busca realizar los recur- sos humanos del sector público con el apoyo de la estructu- ra institucional derivada de la Ley Orgánica de la Adminis- tración Pública Federal.

En el Capítulo Tercero de este trabajo de Tesis, al referir- nos a la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo se ampliará la información de estos instrumentos jurídicos.

LA ADMINISTRACION PUBLICA.

2.1 La Planeación en la Administración Pública

El sistema de planeación que se aplique en un país debe estar en correspondencia con el carácter de sus estructuras - Jurídicas, Políticas y Administrativas. En nuestro país - la planeación no puede ser sólo indicativa, ni puede nuestro régimen de derecho aceptar una planeación autoritaria o centralizada.

" Planear significa ordenar racional, sistemática y congruentemente por anticipado, el conjunto de actividades que se piensa realizar para lograr ciertos objetivos y metas, y vigilar que la ejecución de las mismas correspondan a dicho orden y se encamine, en sus efectos, a la consecución de ta les objetivos y metas ". 3/

Es importante advertir que la planeación no es una etapa diferente de la Programación, Presupuestación y Evaluación. La planeación no es una mera formulación de planes dejando

3/ Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización, Pág. 10. Secretaría de Programación y Presupuesto.

al margen las actividades de Programación, Presupuestación y Evaluación, esta situación provocó un conflicto entre planeadores y programadores propiciado así que lo programado pudiera ser distinto de lo planeado y presupuestado, dejando sin referencia clara a la tarea de evaluación. Es necesario insistir en que programar, presupuestar, controlar y evaluar son parte esencial de un mismo proceso que es el de planeación.

Los conceptos generalmente más utilizados dentro del marco de planeación son fundamentalmente cinco, según lo manifiesta el lic. Ricardo Cibotti en su libro "Un Enfoque de la Planeación del Sector Público" y son los siguientes:

Diagnóstico, Formulación, Ejecución, Control y Evaluación.

1. El Diagnóstico. Es el inicio del proceso de planeación, en el que se estudia la realidad política, social y económica prevaleciente en un momento dado y es el punto de apoyo para definir las líneas de la estrategia a la que se deberán ajustar los planes. Cuando se tiene un estudio será posible formular un resultado de la realidad prevaleciente y de sus tendencias a corto, mediano y largo plazo a esto se le conoce con el nombre de pronóstico.
2. La Formulación. Una vez analizadas las tendencias

y haber hecho un pronóstico se procede a la formulación de metas concretas de acción a fin de posibilitar el cumplimiento de los objetivos establecidos. Formulados ya los planes por los cuerpos técnicos, tienen que ser avalados por los niveles superiores de gobierno, cuestionados por la opinión pública y los diversos sectores económicos, sociales y políticos, razón por la cual se lleva a cabo en esta fase una discusión intensiva que tiene por objeto resguardar los intereses de la sociedad. Por esto en muchos países existen consejos nacionales en donde hay representantes de todos los sectores involucrados, en otros como el nuestro además de lo anterior los planes, se someten íntegramente a la consideración del congreso y son aprobados por medio de decretos.

3. La Ejecución. Aprobados los planes y programas, - corresponde a los organismos ejecutores llevarlos a cabo. Para este efecto la Administración Pública, es la encargada de tomar las medidas necesarias que permitan alcanzar las metas estipuladas tanto en -- los planes como en los programas. Para ejecutar -- las acciones correspondientes es indispensable que la Administración Pública, cuente con la organiza-- ción y dirección adecuada, para lo cual es necesaa-

rio que las organizaciones estén estructuradas de manera conveniente, es decir, " debe existir una racional división del trabajo, definirse claramente las líneas de responsabilidad y asesoría, así como tenerse bien precisadas las funciones del personal, lo cual implica la descripción de puestos y la sistematización de procedimientos y métodos de trabajo ". 4/

Por otro lado debe contarse con una dirección acertada, es decir, que los ejecutivos conozcan a fondo el sentido y el alcance de los planes y programas y tengan capacidad para tomar oportunamente decisiones. Todo esto significa que los esfuerzos del elemento humano, los recursos materiales y equipo, deben ser coordinados eficientemente, a fin de que se eviten desperdicios de tiempo, de materiales y trabajo, y se obtenga el rendimiento máximo.

4. El Control. A medida que se van ejecutando los planes y programas, es necesario controlar sus resultados, para lo cual se debe obtener periódicamente informaciones relativas a la forma de como se van cumpliendo las metas. Para este efecto se de-

4/ Cibotti Ricardo. Un enfoque de la Planeación del Sector Público, Pág. 29. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1979.

ben producir estadísticas que muestren con claridad los resultados obtenidos.

5. La Evaluación. Toda la información captada en los sistemas de control debe ser utilizada por las áreas encargadas de la evaluación de resultados, para este efecto, se establece una corriente continua de información desde la base de administración hacia los niveles superiores, a fin de permitir a los planificadores y directores una visión oportuna de lo que está aconteciendo. La evaluación por tanto es el proceso de crítica por medio del cual se determina si los objetivos estipulados en los planes y programas, fueron o no conseguidos, y en caso negativo, averiguar los motivos que impidieron su realización.

2.2 Elementos de la Planificación en la Administración Pública

Los elementos que integran todo Plan, desde el punto de vista Administrativo pueden ser muy diversos, no obstante los Planes, se clasifican fundamentalmente por su:

1. Temporalidad
2. Su contenido, y

5. El ámbito que abarcan

1. Por su temporalidad los planes pueden ser de largo, mediano y corto plazo. Los primeros son aquellos en que se fijan tasas de crecimiento para el producto nacional, se plantean metas y objetivos de largo alcance, son instrumentos de orientación y expresan la estrategia de desarrollo de un país. Los segundos, o sea los de mediano plazo, representan una etapa intermedia entre los de largo y corto plazo, en estos ya se puede establecer con propiedad una división en planes globales, sectoriales o regionales. Por último, los de corto plazo constituyen el instrumento de ejecución inmediata y permanente de una etapa de los objetivos de largo y mediano plazo.
2. Por su contenido los planes pueden ser globales y sectoriales. Los primeros abarcan todos los agregados, ramas y variables económicas y tienen como objetivo fundamental, el lograr cambios profundos en la estructura de un país. Los segundos, generalmente son a corto plazo y se refieren a sectores productivos, tales como el agropecuario, industrial, etc., tienen como objetivo satisfacer necesidades de determinado sector.

3. Por el ámbito que abarcan pueden ser nacionales y regionales. Los primeros, se refieren a todo el país, en ellos se plantean objetivos, metas y selecciones de instrumentos, y su propósito es el de emprender acciones tendientes a resolver la problemática que afecta la vida colectiva de una nación. Por su parte los planes regionales, tienen como objetivo primordial impulsar el desarrollo económico de las regiones, así como la explotación racional de sus recursos y la integración de las mismas al proceso económico nacional.

2.3 Organismos que la integran

Debemos considerar a la Administración Pública Federal como una estructura Jurídica Política auxiliar fundamental del Ejecutivo de la Unión para la ejecución de la Ley que forma parte de la actualidad del Estado y se caracteriza por un conjunto de Órganos Centralizados y Paraestatales que tienen a su cargo atender las necesidades colectivas del interés general que reclama en base a Servicios Administrativos.

La finalidad es coordinar la actividad de la Administración Pública Federal en colaboración con los gobernados, buscando siempre el equilibrio de la Acción Pública y Privada con objeto de lograr el bienestar de la colectividad.

De acuerdo con el Artículo 90 Constitucional, la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del Orden Administrativo de la Federación - que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las Leyes determinarán las relaciones entre las Entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Dentro de las Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, enumeramos la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, y la Procuraduría General de la República y por extensión la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, los Organismos Desconcentrados, las Comisiones Intersecretariales y los Gabinetes.

En lo que se refiere a la Presidencia de la República mencionaremos que es una Unidad de Asesoría, Apoyo Técnico y Coordinación del Presidente de la República según se establece en el Artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Actualmente contamos con 17 Secretarías de Estado para el estudio, planeación y despacho de los negocios del Orden Administrativo, al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado quien para el despacho de sus asuntos se auxiliará de sus Secretarios, Oficial Mayor, Directores, etc.

El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal; los Departamentos Administrativos y las Secretarías de Estado tendrán igual rango, la función principal de este Departamento es atender lo relacionado con el Gobierno de dicha entidad en los términos de su Ley Orgánica.

El Procurador General de la República será el Consejero Jurídico del Gobierno Federal, en los términos que determine la Ley. Artículo 4o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Procurador General de Justicia del Distrito Federal dependerá directamente del Presidente de la República y ejercerá las funciones que se le asigne en la Ley Artículo 5o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para la más eficaz atención y eficiente despacho -

de los asuntos de su competencia las Secretarías de Estados y los Departamentos Administrativos podrán contar con Organos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las Disposiciones legales Aplicables.

El Presidente de la República podrá constituir Comisiones Intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías o Departamentos, podrán ser transitorias o permanentes y se podrán integrar Entidades Paraestatales si así conviniere.

Al mencionar Gabinetes nos referimos a las reuniones a las que convoca el Presidente de la República según lo dispuesto a los Arts. 60. y 70. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por lo que respecta a la Administración Pública Federal Paraestatal, las Entidades que la integran son:

Los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y los Fideicomisos Públicos.

Los Organismos Descentralizados los cuales se crean por la Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto Presi-

dencial, con personalidad jurídica y patrimonio propio (a diferencia de los organismos desconcentrados), cuyo objeto sea la realización de actividades de las áreas estratégicas o prioritarias, prestación de un servicio público o social.

El Artículo 46c. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece quienes son Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, las siguientes:

- I. Las Sociedades Nacionales de Crédito constituidas - en los términos de su legislación específica.
- II. Las Sociedades Nacionales de cualquier otra naturaleza incluyendo las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, así como las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, en que se satisfagan al gunos o varios de los siguientes requisitos:
 - a) Que el Gobierno Federal una o más Entidades Paraestatales, conjunta o separadamente, aporten e sean - propietarios del más del 50% de Capital Social.
 - b) Que en la Constitución de su capital se hagan figurar Títulos Representativos de capital social de se rie especial que solo pueden ser suscritas por el - Gobierno Federal; c

- c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Órgano de Gobierno o su equivalente, o bien designar al Presidente o Director General, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio Órgano de Gobierno.

Se asimilan a las Empresas de participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades Civiles así como las Asociaciones Civiles en las que la mayoría de los asociados sean Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal o Servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obligen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Los Fideicomisos Públicos son aquellos que se constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, en los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal el fideicomitente único será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

REGIMEN JURIDICO APLICABLE EN MATERIA DE PLANEACION.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Las decisiones fundamentales que sustentan y caracterizan a un orden constitucional están en íntima relación con los sucesos o acontecimientos que dan vida a una nación. Tales acontecimientos que se convierten en decisiones son los propósitos básicos declarados o proclamados en la Constitución expresando los postulados ideológicos y normativos, de tal suerte podemos decir que la Constitución es el ordenamiento básico de toda estructura jurídica, es el cimiento sobre el que se asienta el sistema normativo de derecho en su integridad, además expresa decisiones fundamentales, siendo la fuente creativa de los órganos del estado, la demarcación de su competencia y la formación básica de su integración social.

Así se puede afirmar que la " Constitución es el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que:

- a) Establece su forma y la de su gobierno.
- b) Crea y estructura sus órganos primarios.

c) Proclama los principios políticos y socio-económicos sobre los que se basan la organización y teología estatales.

d) Regula sustantivamente y controla adjetivamente el poder público del estado y en beneficio de los gobernados ". 5/

" Crear y organizar a los poderes públicos supremos, dotándolos de competencia, es, por lo tanto, el contenido mínimo y esencial de toda Constitución ". 6/

Diversos autores manifestaban que no existía en la Ley Fundamental Mexicana facultades expresas en materia de planeación para el Estado, aunque nadie podía dudar de la rectoría del mismo. Con las reformas y adiciones a los Artículos 25, 26, 27 y 28 Constitucionales publicados en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983, - se explicó dicha rectoría y se conformó constitucionalmente el proceso de planeación nacional.

En la iniciativa de reformas constitucionales enviadas por

- 5/ Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 3a. Edición Porrúa 1979. Pág. 300. México.
6/ Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Pág. 20. Editorial Porrúa. México 1976.

el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, se puede advertir que la propia dinámica del desarrollo nacional había impedido configurar una estrategia permanente, lo que ponía en duda la viabilidad del proyecto nacional. Por ello, se fortaleció la estructura del sistema para recuperar la esencia dinámica de la Constitución.

Así, en el nuevo Artículo 25 de la Constitución, se establecen los fines de la rectoría del Estado y se fijan explícitamente los propósitos y la sujeción jurídica de los tres sectores; el público, el privado y el social al principio de legalidad, definiendo el marco de la economía mixta. Así mismo se establece que existirán áreas estratégicas, las cuales tendrá a su cargo el sector público de manera exclusiva y que se definen en el Artículo 28 Constitucional; habrá áreas prioritarias en las que el sector público podrá participar con los sectores privado y social para impulsar y organizar el desarrollo; se alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y se proveerán las condiciones necesarias para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional.

El Artículo 26, a su vez, establece explícitamente las facultades del Estado para realizar actividades de planeación para el desarrollo nacional y sienta las bases para lograr

La participación de toda la sociedad en el Sistema Nacional de Planeación Democrática; así, se fortalece la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la nación, desarrollo que se propugna sólido, dinámico, permanente, equitativo y eficiente. A continuación se transcribirá íntegramente el texto del Artículo 26 Constitucional, por ser de vital importancia para este trabajo de Tesis.

" Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

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

" La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sis

" tema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios
" para la formulación, instrumentación, control y evalua-
" ción del Plan y los programas de desarrollo. Así mismo,
" determinará los órganos responsables del proceso de pla-
" neación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordi-
" ne mediante convenios con los gobiernos de las Entidades
" Federativas e induzca y concerte con los particulares las
" acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

" En el Sistema de Planeación Democrática, el Congreso de -
" la Unión tendrá la intervención que señale la Ley ".

En el Artículo 27, que tradicionalmente se ha referido al -
régimen de propiedad, se adiciona a la fracción XIX, los pá-
rrafos 2o. y 3o. con el propósito de elevar a rango consti-
tucional el concepto de desarrollo rural integral y alcan-
zar, la expedita impartición de la justicia agraria y garan-
tizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, --
apoyando con asesoría legal a los campesinos; también, se -
expedirá la legislación reglamentaria para planear y organi-
zar la producción agropecuaria su industrialización y comer-
cialización, considerándolas de interés público.

Finalmente, en el Artículo 28 se introduce el concepto de -
práctica monopólica sin suprimir ni menguar el de monopo-
lio, con objeto de abarcar y regular fenómenos oligopólicos

y de concentración, con la consecuente protección de los ciudadanos y de los consumidores; en este Artículo también se definen en concordancia con el Artículo 25 las actividades estratégicas que estarán a cargo exclusivo del Estado. Estas actividades están enumeradas en el párrafo 4o. del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Con fecha 29 de diciembre de 1976, se publicó en el Diario Oficial la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que abrogó la Ley de Secretarías y Departamento de Estado de fecha 23 de diciembre de 1958 y demás disposiciones legales que se opusieran a la nueva organización.

Según la iniciativa la Ley de 1976, esta tiene el propósito de consignar en un solo cuerpo legal la compleja estructura que se había creado con el crecimiento del aparato administrativo. Se trata de adecuar la Administración Pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país; de establecer en forma clara y precisa las facultades de las distintas Entidades Administrativas; de evitar duplicación de funciones de dichas Entidades para definir responsabilidades y permitir que las decisiones gubernamentales se traduzcan en resultados satisfactorios para los --

governados. Se persigue con esta ley la institucionalización de la programación de las acciones de la Administración Pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas que resulten comprensibles y viables y que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en Unidades responsables que se encarguen de la coordinación de los organismos descentralizados, Empresas de participación Estatal y Fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo.

Anteriormente la existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de la planeación de las Actividades Públicas, de su funcionamiento y de su control, impidió muchas veces que estas funciones, que constituyen una tarea continúa en lo administrativo, se llevarán a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las Entidades Paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional, obligaron a ensayar diversos mecanismos intersectoriales, cuyos aciertos y dificultades llevaron a proponer la integración de estas funciones bajo un solo responsable la Secretaría de Programación y Presupuesto la cual se encargará de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento y de

evaluar los resultados de su gestión. Dicha dependencia tendrá a su cargo la preparación de la Cuenta Pública, incorporando una información oportuna, que permita ejercer de una manera más completa la revisión que constitucionalmente realiza el H. Congreso de la Unión. Se incorpora por primera vez en forma explícita el propósito de programar las acciones del Estado, ya que se requiere contar con prioridades y con un ritmo adecuado del gasto público, todo ello -- con la decisión de establecer el presupuesto por programas y la evaluación de los resultados. Para la planeación de la acción pública requiere contar con un sólido y oportuno apoyo de información económica y social, por este motivo se publicó actualmente en el Diario Oficial de la Federación -- del 21 de febrero de 1992 la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que a continuación transcribo el Decreto Presidencial:

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

" I.- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;

" II.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federa-

" ción, del Departamento del Distrito Federal y las Entida-
" des Paraestatales, considerando las necesidades del Gasto
" Público Federal, la utilización razonable del Crédito Pú-
" blico y la Sanidad Financiera de la Administración Públi-
" ca Federal;

" III.- Estudiar y formular los proyectos de Leyes y -
" Disposiciones Fiscales y de las Leyes de Ingresos de la -
" Federación y del Departamento del Distrito Federal;

" IV.- Dirigir la Política Monetaria y Crediticia;

" V.- Manejar la Deuda Pública de la Federación y del
" Departamento del Distrito Federal;

" VI.- Realizar o autorizar todas las operaciones en que
" se haga uso del Crédito Público;

" VII.- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el Sistem
" a Bancario del país que comprende al Banco Central, a la
" Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones en
" cargadas de prestar el servicio de Banca y Crédito;

" VIII.- Ejercer las atribuciones que le señalen las -
" Leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organiz
" aciones auxiliares del Crédito;

" IX. - Determinar los criterios y montos globales de -
" los estímulos Fiscales, escuchando para ello a las Depen-
" aencias responsables de los sectores correspondientes y -
" administrar su aplicación en los casos en que no compete
" a otra Secretaría;

" X. - Establecer y revisar los precios y tarifas de --
" los bienes y servicios de la Administración Pública Fede-
" ral, e bien, las bases para fijarlos escuchando a las Se-
" cretaria de Comercio y Fomento Industrial y con la parti-
" cipación de las Dependencias que corresponda;

" XI. - Cobrar los Impuestos, contribuciones de mejo- -
" ras, derechos, productos y aprovechamientos Federales en
" los términos de las Leyes aplicables y vigilar y asegurar
" el cumplimiento de las disposiciones Fiscales;

" XII. - Dirigir los servicios aduanales inspección y -
" la policía fiscal y de la Federación;

" XIII. - Representar el interés de la Federación en --
" controversias Fiscales;

" XIV. - Proyectar y calcular los egresos de Gobierno -
" Federal y de la Administración Pública Paraestatal, ha- -
" ciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y

" en atención a las necesidades y políticas del Desarrollo
" Nacional;

" XV.- Formular el programa del Gasto Público Federal
" y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
" y presentarlos, junto con el del Departamento del Distri-
" to Federal, a la consideración del Presidente de la Repú-
" blica;

" XVI.- Evaluar y autorizar los programas de inversión
" pública de las Dependencias y Entidades de la Administra-
" ción Pública Federal;

" XVII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros -
" que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del
" Gasto Público Federal de los presupuestos de egresos;

" XVIII.- Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pú-
" blica Federal;

" XIX.- Coordinar y desarrollar los servicios Naciona-
" les de estadística y de información geográfica; estable-
" cer las normas y procedimientos para la organización, fun-
" cionamiento y coordinación de los Sistemas Nacionales es-
" tadísticos y de información geográfica, así como normar y
" coordinar los servicios de informática de las Dependen- -

" cías y Entidades de La Administración Pública Federal;

" XX.- Fijar los lineamientos que se deben seguir en -
" la elaboración de la documentación necesaria para la for-
" mulación del Informe Presidencial e integrar dicha docu-
" mentación;

" XXI.- Establecer normas y lineamientos en materia de
" Administración de Personal, Obras Públicas y adquisicio-
" nes de bienes muebles de la Administración Pública Fede-
" ral;

" XXII.- Dictaminar las modificaciones a la estructura
" orgánica básica de las Dependencias y Entidades de la Ad-
" ministración Pública Federal;

" XXIII.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones
" derivadas de las disposiciones en materia de planeación -
" Nacional, así como de Programación, Presupuestación, Con-
" tabilidad y Evaluación;

" XXIV.- Proyectar la planeación regional y coordinar
" las acciones que al efecto convenga al Ejecutivo Federal,
" y

" XXV.- Los demás que le atribuyan expresamente las -

3.3 Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio --
Fiscal de 1992

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 de 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.

La integración de esta Ley deberá atender los lineamientos de la política de financiamiento que propone la estrategia de desarrollo del Plan Nacional para asegurar que sea congruente con los recursos financieros disponibles y las necesidades de financiamiento de los proyectos de inversión y gasto corriente.

Dentro de la jerarquización dada a los instrumentos de pla-

7/ Diario Oficial de la Federación. 21 de Febrero de 1992.

neación, la Ley de Ingresos ocupa un lugar muy importante - por la política de financiamiento que establece, por lo que debe mantenerse en estrecha congruencia con el Presupuesto de Egresos.

Esto permite que la integración de la Ley de Ingresos cuente con un marco general congruente constituido por la política económica y social, y por política general del gasto público.

" La discusión y aprobación de la Ley de Ingresos corresponde al Congreso General, a diferencia de lo que ocurre tratándose del Presupuesto de Egresos, cuya aprobación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados ".

" En la discusión y aprobación de la Ley de que se trata debe observarse, según lo indicamos anteriormente, un orden que no existe para la generalidad de las disposiciones legislativas, pues respecto de ellas es indistinto que se inicien se aprueben en cualquiera de las dos Cámaras; pero tratándose de la Ley de Ingresos existe disposición expresa en el sentido de que debe prevenir en el conocimiento de ella la Cámara de Diputados (Art. 72, inciso h) " . 8/

8/ Fraga Gabino. Derecho Administrativo, Pág. 320. Edit. Porrúa. México, 1982.

3.4 Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1992

De acuerdo con la legislación, el Presupuesto de Egresos -- cumple la función de expresar financieramente los progra- -- mas, especificando metas y responsabilidades de ejecución.

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 to - mando en consideración:

- las políticas de Gasto Público que fija el Ejecutivo Federal;
- las políticas y directrices del programa anual glo-- bal del Sector Público Federal;
- las evaluaciones de las realizaciones físicas y acti- vidades financieras del ejercicio anterior;
- el programa financiero general que elabora la Secre- taría de Hacienda y Crédito Público;
- los acuerdos de concertación con los sectores social y privado y los convenios de coordinación con los o

biernos estatales;

- las políticas y directrices establecidas en los programas operativos anuales preliminares.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en una de las atribuciones que le confiere la legislación, integra el proyecto de Presupuesto de Egresos tomando en consideración:

- 1) La descripción detallada de los programas en que se basa el proyecto, con objetivos, metas, unidades responsables de ejecución y la evaluación estimada por programas;
- 2) La explicación de los principales programas, en especial de aquellas que comprendan dos o más ejercicios fiscales;
- 3) La estimación de ingresos y propuesta de gasto del ejercicio fiscal que se propone, incluyendo consideraciones sobre los empleos que se generan;
- 4) Los ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal y la estimación del ejercicio en curso;
- 5) La situación de la deuda pública y de la Tesorería

al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se prevé al fin de los ejercicios en curso e inmediato siguiente:

- 6) Los análisis sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro;
- 7) En general, la información específica, sectorial e institucional, requerida para integrar el proyecto.

La consideración del Presupuesto de Egresos, como instrumento de la planeación, implica continuar el proceso ya iniciado de acercamiento progresivo y de congruencia de este instrumento con los contenidos del Plan Nacional y de los programas. Una de las tareas más sobresalientes en esta línea será la progresiva modificación de la apertura programática conforme a los lineamientos y requerimientos de la planeación, a efecto de asegurar que la ejecución real de las acciones esté vinculada a los objetivos y prioridades nacionales.

" Por lo mismo, la inversión de los fondos públicos no debe quedar al arbitrio de la administración, ya que si así se procediera vendría un orden perjudicial a la eficaz atención de los servicios que aquella tiene encomendados. Pa-

ra evitar esas consecuencias debe sujetarse a un programa - determinado que prevea todas las necesidades que reclamen - satisfacción y muy claros a la disposición del Artículo 126 de la Constitución Federal, según el cual no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por Ley posterior ". 9/

3.5 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público

Esta Ley define al Gasto Público Federal, como las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pago de pasivo o deuda pública, que realizan:

- I. El Poder Legislativo.
- II. El Poder Judicial.
- III. La Presidencia de la República.
- IV. Las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo de la Procuraduría General de la República.

9/ Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Pág. 328, Edit. Porrúa. México 1982.

- V. El Departamento del Distrito Federal.
- VI. Los Organismos Descentralizados.
- VII. Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.
- VIII. Los Fideicomisos en los que el fideicomitente sea - el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito - Federal o algunas de las Entidades Paraestatales.

En el Artículo 13 de la Ley que nos ocupa se menciona que - el gasto estará fundamentado en presupuestos que se formula - rán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y - unidades responsables de su ejecución y que los prespues - tos habrán de fundarse en costos también de facultades espe - cíficas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para - normar las actividades de programación, presupuestación, -- control y evaluación de la Administración Pública Federal. Por otra parte, el Artículo 4o. de este ordenamiento dice - que la programación del Gasto Público Federal se basará en - las directrices y planes nacionales de desarrollo económico - social que formulen el Ejecutivo Federal por conducto de la - Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.6 Ley de Planeación

Con fecha 5 de enero de 1983, fue publicado en el Diario -- Oficial de la Federación la Ley de Planeación, la cual abrogó la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1950.

La actual ley consta de siete capítulos, 44 artículos y artículos transitorios.

La Ley de Planeación, se propone establecer un marco normativo para la planeación, actividad necesaria en una sociedad cada vez más compleja aunada a una situación internacional de desorden e incertidumbre que exige una estrategia integral de desarrollo en la que se considere a la planeación como su principal instrumento. La escasez relativa de recursos exige que dicha estrategia se realice de una manera ordenada y racional a través de un sistema organizado y participativo de planeación que fije objetivos y metas, determine estrategias y prioridades, asigne recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordine esfuerzos y evalúe resultados.

Así, en el capítulo primero, la Ley de Planeación establece que sus disposiciones son de orden público e interés social, y define su objeto, que consiste fundamentalmente en regu-

lar el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo - obligatorio para la Administración Pública Federal, y señala las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la coordinación en la materia entre la Federación y los Estados, la concertación e inducción de acciones respecto de los particulares y en general el conjunto de la población y la participación social. Se fijan los principios en los que estará basada la planeación tales como: El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y la autodeterminación nacionales; la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece, se deberá consolidar la Democracia como sistema de vida, fundada en el mejoramiento económico social y cultural del pueblo impulsando su participación; la igualdad de derechos y el mejoramiento de la calidad de vida para lograr una sociedad más igualitaria; el respeto irrestricto a las garantías individuales y los derechos sociales y políticos; el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, promoviendo la descentralización de la vida nacional y el equilibrio de los factores de la producción - que proteja y promueva el empleo en un marco de estabilidad económica y social.

La Ley define a la planeación nacional, como un medio o instrumento del Ejecutivo de la Unión para el ejercicio de las

atribuciones de la Constitución y las Leyes le confieren -- con objeto de intervenir en la vida de la Nación, y le atribuye la responsabilidad de conducir dicho proceso.

Mediante la planeación se fijaron objetivos, metas, estrategias y prioridades, se asignaron recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados. En este contexto el Presidente remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión, y el Poder Legislativo formulará sus opiniones, observaciones y adecuaciones al propio Plan. En el mes de marzo el Presidente de la República remitió a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas. Al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas y su relación con los programas anuales; de tal suerte que las Dependencias de la Administración Pública Centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional, así también lo tendrán que hacer las Entidades de la Administración Pública Paraestatal. Es importante resaltar que en caso de duda sobre la interpretación de las disposiciones de la Ley, se estará a lo que resuelva, para efectos administrativos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Capítulo segundo, se refiere al Sistema Nacional de Planeación Democrática a través del cual la Administración Pública Federal llevará a cabo las tareas correspondientes, - este es, las Dependencias y Entidades formarán parte del -- Sistema de Planeación, a través de las Unidades Administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación.

La Ley reconoce que el proceso de planeación se desarrolla a través de las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación; el mismo capítulo señala las atribuciones que en la materia corresponderán a las Dependencias y Entidades. Así la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la responsable de coordinar las actividades de planeación global, de integrar el Plan Nacional de Desarrollo y de proyectar la planeación regional y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República, también verificará la relación que guarden los programas y presupuestos, con los objetivos y prioridades del Plan a -- fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas respectivos.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde participar de la definición global de las políticas financieras, fiscal y crediticia; proyectar y calcular los Ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Fede

ral y de las Entidades Paraestatales para la ejecución del Plan y los programas y por último, verificar que las operaciones en que se haga uso del Crédito Público se cumplan de acuerdo con los objetivos y prioridades del Plan.

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, tendrán a su cargo la Planeación Nacional de índole -- sectorial a través de la elaboración de programas tanto de mediano plazo como operativos anuales. El nivel institucional del sistema queda integrado por las Entidades de la Administración Paraestatal, las cuales deben participar a través de programas anuales elaborados por ellas mismas, estableciendo objetivos factibles de evaluar por el Coordinador del sector correspondiente. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación controlará el seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

En el Capítulo Tercero, se faculta al Ejecutivo Federal para que determine las formalidades y términos a que deberá sujetarse la participación y consulta de los diversos grupos sociales como son los obreros, campesinos y grupos populares, instituciones académicas, profesionales y de investigación así como también los Organismos Empresariales, con el propósito de que expresen sus opiniones para elaboración, actualización y ejecución del Plan. Dichas agrupaciones participarán como órganos de consulta permanente en los as-

pectos de planeación relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán -- así mismo, participarán en estos foros los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.

En el Capítulo Cuarto se establece que el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse en los primeros seis meses después de la toma de posesión del Presidente de la República, que su vigencia no excederá al sexenio correspondiente, sin que este sea una limitante para que tenga consideraciones y proyecciones de más largo plazo, y que la categoría de Plan será únicamente para el Plan Nacional de Desarrollo. Así mismo, se anuncian las características y elementos esenciales del Plan como son: La estrategia y prioridades del Desarrollo Integral, las previsiones sobre los recursos que serán asignados al Plan, los instrumentos y los responsables de su ejecución y se establecerán los lineamientos de la política de carácter global, sectorial y regional. A partir del anterior marco -- normativo se elaborarán los programas sectoriales que estarán a cargo de las Dependencias coordinadoras de sector, -- los programas institucionales que deban elaborar las Entidades Paraestatales, los programas regionales que se refirerán a las regiones que se consideran prioritarias o estratégicas y los programas especiales que se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país y a las actividades

relacionadas con dos o más Dependencias coordinadoras de -- sector. Tanto el Plan como los programas sectoriales se -- rán publicados en el Diario Oficial de la Federación los -- cuales podrán ser revisados, y en su caso, las adecuaciones -- consecuentes al Plan y programas previa aprobación por par -- te del Ejecutivo, se publicarán en el Diario Oficial de la -- Federación.

En el Capítulo Quinto la Ley pretende consolidar los avan -- ces en la vertiente de coordinación entre los tres órdenes -- de Gobierno, esto es, coordinar a la Federación con los Es -- tados y Municipios, para ello se propone un esquema de pla -- neación de ámbito Federal; por lo que se asume la plena li -- bertad de los Gobiernos Estatales y las autoridades Muni -- cipales, para llevar a cabo la planeación del desarrollo en -- sus respectivas jurisdicciones.

En el Capítulo Sexto, de concertación e inducción, se esta -- blecen las bases para la concertación entre el sector públi -- co y los representantes de los grupos sociales o particula -- res interesados, esta concertación será objeto de contratos -- o convenios de cumplimiento obligatorio en los que estable -- cerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su in -- cumplimiento, estos contratos o convenios se consideran de -- Derecho Público, es decir, serán de carácter Administrati -- vo.

En el Capítulo Séptimo y último, la Ley contempla las Responsabilidades cuyo objetivo primordial es el de procurar la observancia de la Ley y la consecución de su propósito, al efecto a Los Funcionarios de la Administración Pública Federal se les impondrán medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita el titular de la Dependencia o Entidad podrá remover o suspender de su cargo al Funcionario responsable, estas responsabilidades son independientes de las del orden civil, penal u oficial que se puedan derivar de los hechos.

En tratándose de convenios de coordinación que el Ejecutivo de la Unión suscriba con los Gobiernos de los Estados, se propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento de las controversias que surjan entre estos convenios conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del Artículo 105 Constitucional.

3.7 Plan Nacional de Desarrollo (1985-1988) y (1989-1994)

Con el presente análisis del Plan Nacional de Desarrollo - 1985-1988 podemos entender la Planeación y el Desarrollo ordenado que nuestro país ha estado viviendo y la relación tan íntima que se presenta con el nuevo Plan Nacional de De

sarrollo 1989-1994 que muestra una igualdad en características de forma por lo que se permite concluir con las metas satisfactoriamente siendo uno de los fines principales que persiguen ambos documentos, cabe destacar que el Lic. Carlos Salinas de Gortari titular del Ejecutivo Federal en el presente sexenio, fue el encargado de dirigir los trabajos para la realización del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, ya que en ese entonces fue Secretario de la Secretaría de Programación y Presupuesto actualmente desaparecida y que dentro de sus funciones tenía la de proyectar y coordinar la Planeación Nacional del Desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente, por ello es que el análisis al que nos enfocaremos se refiere en forma exclusiva al Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1983, este Plan ha sido elaborado en un marco de crisis económica y en un contexto mundial de graves problemas. Es resultado de la voluntad política del Estado y se concibe como producto de un esfuerzo de participación política y social.

El Plan busca dar coherencia a las acciones del sector público, crear el marco para inducir y concertar la acción de los sectores sociales y privado, y coordinar las tareas de

los tres niveles de Gobierno considerando a la Planeación como un medio idóneo para el avance del país. Las metas específicas, como prevé la Ley de Planeación, se precisarán en los programas sectoriales de mediano plazo y serán establecidas y revisadas anualmente, con el propósito de asegurar la orientación adecuada al esfuerzo colectivo y contar con la flexibilidad necesaria.

El Plan consta de tres apartados. En él se establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general, se definen los lineamientos para instrumentar el Plan, y se planifica la forma de participación de los diferentes grupos sociales.

En el primer apartado, se analiza la política del Estado mexicano, se presenta un análisis del contexto nacional e internacional en el cual habrán de desarrollarse las acciones del Plan. Además, se determina el propósito nacional y los cuatro objetivos orientadores, a saber: Conservar y fortalecer las instituciones democráticas; vencer la crisis; recuperar la capacidad de crecimiento; iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales. Finalmente se plantea una estrategia económica y social para recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad de desarrollo, a través de dos líneas fundamentales de acción: La reordena-

ción económica y el cambio estructural. La primera persigue fundamentalmente abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico y recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes. La segunda, busca reorientar y reordenar para establecer equilibrios fundamentales y se basa en seis orientaciones generales que guiarán las acciones globales, sectoriales y regionales del Plan, las cuales son: Destacar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar las actividades productivas y el bienestar social; adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo; preservar, movilizar y proyectar el potencial del Desarrollo Nacional; fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y estimular el sector privado.

En el segundo apartado, el capítulo de política económica general, se describen los escenarios macro-económicos posibles y el uso de los instrumentos de carácter global de que dispone el Estado. También se establecen los objetivos fundamentales a alcanzar en cada uno de los ámbitos e instrumentos de política económica; así, en relación al gasto público se establece como objetivos primordiales: Promover el desarrollo social mediante la generación de empleos; inducir un comportamiento adecuado de la demanda interna; -

fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo en áreas prioritarias y estratégicas; promover una distribución territorial más equilibrada de las actividades productivas y del bienestar social; y, asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público. Respecto a la empresa pública se plantean: Fortalecer el carácter mixto de la economía; participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios; apoyar la integración, del aparato productivo; reestructurar y modernizar la empresa pública; apoyar la descentralización de las actividades de producción y distribución de las empresas públicas; contribuir al sano financiamiento del desarrollo; y, adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de los objetivos de la Administración.

Para el financiamiento del desarrollo se hace patente la necesidad de recobrar y fortalecer la capacidad de ahorro interno; canalizar eficientemente los recursos financieros y adaptar las relaciones financieras con el exterior a las nuevas circunstancias internas y externas. En relación a la vinculación con la economía mundial la estrategia de desarrollo persigue: Ampliar, diversificar y equilibrar las relaciones comerciales con el exterior, fomentando de manera sostenida las exportaciones no petroleras, la apertura de nuevos mercados y la sustitución eficiente de importaciones; elevar al máximo la contribución neta de los recursos

tecnológicos, administrativos y financieros, orientando la inversión extranjera directa conforme a las necesidades del país y reorientar las relaciones financieras con el exterior. En lo que respecta a capacitación y productividad se busca resolver los desequilibrios entre la oferta y la demanda de mano de obra calificada y garantizar la distribución equitativa entre los factores de la producción de los aumentos de la productividad.

En el capítulo de política social se definen los objetivos de generación de empleos y distribución del ingreso, estableciendo los propósitos y las líneas de acción correspondientes en relación a las necesidades básicas fundamentales. La política social, se dice, dará atención especial a los siguientes objetivos: Elevar la generación de empleos así como proteger y mejorar gradualmente el poder adquisitivo del salario, y combatir el rezago social y la pobreza avanzada en particular en la satisfacción directa de las necesidades básicas de la población. En el renglón educativo se plantean como propósitos fundamentales, promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana; ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas y a los bienes culturales, deportivas y de recreación; mejorar la prestación de los servicios relacionados con la educación. En materia de alimentación y nutrición, la orientación estratégica radica en conside--

rar íntegra y dinámicamente todas las fases del proceso alim
mentario desde la producción hasta el consumo. Dentro de
los programas sociales cuya orientación se establece, se en-
cuentra el relativo a la salud que persigue el logro de una
cobertura nacional, garantizando un mínimo razonable de cali-
dad; mejorar el nivel de salud de la población; contribuir
a un crecimiento demográfico acorde con el desarrollo econó-
mico y social; y promover la protección social. La orien-
tación estratégica que respecto a la seguridad social se --
adoptará, se sustenta a las siguientes áreas: Reorganiza-
ción y modernización de la administración de los servicios;
fortalecer los mecanismos tendientes a otorgar las presta-
ciones y servicios; mejorar los esquemas de coordinación in-
terinstitucional; y ampliar la cobertura de la seguridad so-
cial. En materia de desarrollo urbano, se buscará alcan-
zar la utilización óptima de la infraestructura existente y
el aprovechamiento de zonas alternativas a las saturadas.
La política de vivienda procurará alcanzar la superación de
las carencias en materia de vivienda urbana y rural y modi-
ficar las bases de su proceso de desenvolvimiento. Se con-
templará como otra estrategia de carácter eminentemente so-
cial la ecología y el medio ambiente. Dentro de las accio-
nes a realizar destacan por su importancia el ordenamiento
ecológico del territorio; la conservación de suelos; el con-
trol de calidad del aire; los sistemas para el tratamiento
de los desechos sólidos; y la actualización y complementa--

ción de normas y reglamentos.

El capítulo de políticas sectoriales presenta los propósitos, estrategias y líneas de acción que servirán de parámetros para la realización de los programas de mediano plazo de carácter sectorial.

En lo relativo al desarrollo rural de objetivo fundamental es el mejoramiento general de los niveles de bienestar de la población rural; en este contexto, la reforma agraria integral se propone repartir toda la tierra legalmente afectable; otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra en áreas rurales y regularizar los asentamientos humanos en ejidos y comunidades. En materia de agua los programas buscan racionalizar su uso y aprovechamiento, desarrollando la infraestructura hidráulica para controlar dicho elemento y utilizarlo eficientemente. Respecto a la pesca los objetivos centrales son los de contribuir a mejorar las condiciones alimentarias de población, generar empleos y captar divisas. La actividad forestal se encaminará a mejorar la calidad de vida de los pobladores de las zonas forestales a través de la explotación racional de los recursos. En lo relativo al desarrollo industrial, el Plan señala cuatro propósitos: Atender las necesidades básicas de la población; constituirse en el motor de un crecimiento económico autosostenido; coadyuvar a

la descentralización territorial de la actividad productiva; y propiciar la consolidación de un empresariado nacional sólido. En el ramo de los energéticos, se persigue: Impulsar el desarrollo nacional, fortalecer la independencia económica, consolidar la rectoría del Estado, y lograr un equilibrio energético más racional. Por lo que respecta a la minería, la estrategia se enfoca hacia una integración que permita abastecer los requerimientos de insumos del mercado nacional y la generación de divisas. Del transporte, se señala que se buscará una mayor integración del sector hacia su interior y hacia el resto del aparato productivo. En materia de modernización comercial y abasto popular, se plantea la transformación de la estructura de distribución. La política turística tiene como propósito esencial de corto plazo, contribuir a la solución de los problemas nacionales mediante la captación de divisas y la generación de empleos. En relación al desarrollo científico y tecnológico, se establece como objetivos fundamentales el aumento significativo de la autodeterminación científica y tecnológica del país; el avance en el conocimiento, en particular de nuestra realidad física, bíblica y social; y en la aportación de soluciones científicas y técnicas a los problemas económicos y sociales del país. Finalmente el sistema integral de comunicaciones tiene como propósito reforzar el dominio de la nación sobre los medios en que se propagan las comunicaciones eléctricas y electrónicas; for-

tales como la independencia nacional y coadyuvar el ejercicio pleno e integral de la soberanía.

El capítulo de política regional establece las bases generales para la política de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional; se establecen los lineamientos para un desarrollo estatal integral así como las bases para una mejor integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional; las bases y orientación estratégica para revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la Ciudad de México, así como las medidas requeridas para hacer más eficiente el crecimiento de la Ciudad.

En el apartado último del Plan se definen los medios por los cuales la sociedad en general podrá participar en la ejecución y evaluación de las tareas nacionales.

Entre las críticas más comunes al Plan Nacional de Desarrollo, se encuentra la de "constituir un documento con objetivos sin metas, es decir que carece de compromisos respecto a los principales indicadores macro-económicos". 10/

10/ Juan María Almonte. (Uno más Uno. 5 de junio de 1983).

Sobre ello se ha explicado que la incertidumbre de las condiciones de la economía mundial no hacen posible el establecimiento preciso de cuantificaciones. Sin embargo, desde una óptica con características más políticas, algunos comentaristas han sido orientados a la supuesta ausencia de una proposición más teórica dentro del documento, lo que impediría un mayor compromiso ideológico. Más aún algunos han pretendido ver, " el entretelón del memorándum técnico del Fondo Monetario Internacional ". 11/

También, hay quienes consideran que existe incongruencia entre la política industrial anunciada y la política de precios, así como que los efectos de la deuda pública y privada sobre las expectativas de crecimiento y de inflación, -- han sido ignoradas en el Plan.

Por otra parte, el anterior Secretario de Programación y -- Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari insistió en que el Plan Nacional de Desarrollo, " no es sólo un inventario de intenciones ". 12/

Ciertamente, las condiciones particulares de crisis en las que se dió el Plan, propiciaron dudas y consideraciones - -

11/ Francisco Báez Rodríguez. (Uno más Uno. 5 de junio de 1983).

12/ Salinas de Gortari. (El día 23 de julio de 1983).

eruestas, sin embargo, puede decirse que el Plan ha sido am-
bicioso en algunos de sus propósitos y es en las rectifica-
ciones generales de Plan donde habrá que concentrar una ma-
yor atención crítica.

EFECTOS DE LA LEY DE PLANEACION

4.1 Sociales

Si bien es cierto que en el proceso de planeación se incorporan decisiones políticas y económicas, es necesario a su vez que se tome en cuenta la participación de la sociedad en la toma de estas decisiones.

" La participación se presenta no como un mero instrumento de eficacia, sino como un medio irrenunciable del hombre en su quehacer en el mundo. Si no participa, no puede crear ni dejar su huella en un proceso que le es propio y que -- constituye su imagen misma. Se trata, pues, de un imperativo que no acepta metáforas ni escamoteos y exige, sin reticencias, la entrega del poder efectivo a los miembros de la sociedad para que asuman esta participación ". 13/

Dice Azuara cuando define el concepto de relación social -- " que en ésta se puede observar siempre una conducta plural, o sea, la conducta de varios actores quienes ponen una

13/ Matte L., Alfredo y Ramón Venegas C. el desarrollo, - proyecto político de liberación. Ed. Herder, Barcelona 1973. Pág. 262.

intención al actuar, y no solo esto sino que orientan su conducta por la idea de reciprocidad, es decir, porque consideran que su conducta, en cuanto a su intencionalidad, se encuentra mutuamente referida". 14/

La participación de la sociedad es de particular importancia en la formulación de cualquier plan, y es fundamental para ejecutarlo con éxito. Retomando a Azuara, en la planeación intervienen varios actores de la relación social -- uno de éstos, de vital importancia es el Gobierno ya que debe coordinar adecuadamente sus decisiones realizarlas con oportunidad y eficiencia, sin embargo, es necesario que a su acción se sumen la de los diferentes sectores sociales, en un esfuerzo solidario que conduzca a obtener las bases firmes para el desarrollo económico y social del país.

" No es la conciencia de los hombres que determina su ser, sino al contrario, es su ser social lo que determina su conciencia. Creemos que en esta frase se encuentra otra vez la más rotunda condena del individualismo y el reconocimiento de la idea aristotélica del hombre como un ser social; -- por lo tanto, no es la conciencia individual del hombre aislado, que nunca ha existido, lo que determina su ser, sino al contrario, es su ser social, que es su naturaleza verda-

14/ Azuara Pérez Leandro. Sociología. Edit. Porrúa, Pág. 9 México, 1977.

dera y única, lo que determina su conciencia ". 15/

Anteriormente la planeación del desarrollo del Estado mexicano se había realizado sin la participación social, sin considerar las auténticas demandas populares, sólo habían intervenido los cuerpos técnicos responsables de la planeación en cada una de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública. Este generó resultados pobres en los alcances de los objetivos y metas de los planes en los aspectos sociales, pues no se había logrado la colaboración de los sectores y grupos sociales.

La planeación no es sólo una tarea de gabinete, aunque en ésta deben participar expertos; la planeación no puede realizarse lejos del pueblo, en base a un conocimiento técnico de lo que constituye el interés público, que sólo éstos podrían conocer. La planeación, que es, ante todo, elección de valores, exige nuevos sistemas de integración del ciudadano en el Estado, nuevas vías de presencia y participación popular en la toma de las decisiones que les conciernen. Encontrar los caminos para alcanzar esa participación social es uno de los retos más grandes, que la planeación plantea hoy a los juristas.

15/ De la Cueva Maric. La idea del Estado. Universidad Nacional Autónoma de México. México. Pág. 406.

Uno de los riesgos importantes que entraña la planeación es el que nunca se realicen los planes que se elaboran. Sin embargo, este riesgo puede minimizarse y aún desaparecer, si existe una amplia y nítida participación popular en todo el proceso de planeación desde la concepción de las ideas básicas hasta la evaluación de los logros que se alcancen.

4.2 Económicos

Si consideramos a la Economía como la ciencia que se ocupa del estudio de las leyes económicas que indican el camino que debe seguirse para mantener un elevado nivel de productividad, mejorar el patrón de vida de la población y emplear correctamente los recursos escasos, entonces existe una íntima relación entre los objetivos que busca la ciencia económica y los propósitos previstos en el proceso de planeación.

El factor económico en todo tipo de planeación ya sea de país socialista o capitalista reviste una gran importancia, porque sin este al igual que el factor social la planificación carecería de fundamentos.

En las economías colectivas de planificación más flexible - las cuestiones económicas fundamentales son solucionadas si lo en parte a través de decisiones centrales adoptadas por

el sistema nacional de planeamiento. El centro decisorio se extiende a las unidades de producción y a veces, hasta los consumidores mediante la restauración parcial del sistema de mercado.

Para lograr mayor flexibilidad la economía colectivista concede a los comités de dirección, diversos grados de autonomía para decidir sobre que, cuanto y como producir. En este caso, las decisiones del sistema empresarial tendrán en cuenta las tendencias manifestadas en los mercados de bienes y servicios. A medida que entran a funcionar los mecanismos de competencia empresarial, los deseos de los consumidores que continuamente registra el mercado, son considerados por las empresas, mientras las unidades productivas buscan nuevos métodos de producción y aprovechamiento de los recursos. Las empresas entonces, autónomas para solucionar los problemas económicos y tecnológicos fundamentales, orientarán sus decisiones a través de los mecanismos del mercado, desarrollándose entonces más espontáneo y menos planificadamente la dinámica de los flujos básicos de producción y de ingreso.

A medida que el desarrollo económico se propaga, debe haber mayor flexibilidad y eliminar todo intento de rigidez de la planificación, al mismo tiempo que las unidades productoras comienzan a forzar el sistema nacional de planeamiento ha--

ela la obtención de mayor autonomía de las unidades de producción, para solución de problemas técnicos, administrativos y económicos. Es en este momento cuando se presenta una seria encrucijada: o la planeación se frustra por la flexibilidad o la acción empresarial, la eficiencia de la actividad y el desempeño de la economía se sacrifican por la continuidad de la centralización.

Fue lo que sucedió en la economía rusa a partir de 1960; el mecanismo de planeamiento era tan rígido que la tasa de crecimiento y la actividad económica mostraron una franca reducción. La ineficiencia comenzó a manifestarse y la reducción de las pérdidas sólo podría lograrse a través de la descentralización de los principales ejes decisivos del sistema de planeación. Este fenómeno también ocurrió en Checoslovaquia y se volvió más profundo después de los primeros años de su revolución socialista. La planificación central rígida puede ser razonablemente eficaz durante la construcción de la infraestructura, pero falla cuando la producción se diversifica a fin de atender las nuevas exigencias de la sociedad que se desarrolla.

A medida que se opera el desarrollo, diversificándose el cuadro industrial y multiplicándose las aspiraciones por nuevos bienes y servicios, la rigidez de la intervención plena pasa a contrariar la eficiencia operativa de la econo

mía. La organización administrativa requerida para la elaboración e implementación de los planes económicos será más eficaz a medida que promueva la descentralización de los ejes decisivos, recurriendo al mercado y al sistema de precios como orientadores básicos de la actividad de producción. Además, la propia industria moderna, en virtud de su evolución es fuente de crecientes exigencias en cuanto a la rapidez y a la flexibilidad de los sistemas económicos, generalmente, no somete a la planificación integral, inflexible y minuciosa. Por el contrario, exige movilidad y nexos menos estrechos con la burocracia centralizada.

" Toda planificación, en realidad, se inicia en el seno del Partido Comunista, y más tarde se desarrolla en sus congresos, puesto que es el partido que señala metas económicas del país, así como la orientación del desarrollo. Pero el organismo planificador por excelencia es el Gosplan, o sea, un comité que funciona dentro del Consejo de Ministros ".

16/

En las economías de libre empresa capitalista, se confía a la empresa privada la solución de la mayor parte de los problemas económicos fundamentales, quedando al Gobierno una -

16/ Gémez Granillo Meisés. Breve Historia de las Doctrinas Económicas. Pág. 238. Editorial Esfinge. México 1972.

parte menor de responsabilidad en el suministro de los bienes y servicios deseados por la colectividad. En estas economías el interés individual compensado por la competencia, lleva a los individuos, a actuar siempre en favor del interés social; son economías fundamentadas en la libre iniciativa empresarial y orientadas por el libre juego de las fuerzas de mercado, según lo cual los precios resultan de la competencia empresarial y de la preferencia de los consumidores. Lo que mueve a cada una de las partes, es el interés individual; y lo que les impide atentar contra el interés colectivo es la competencia que se establece entre ellas.

En las economías basadas en la libre iniciativa, la solución a los tres problemas centrales de la organización económica que son: *Qué y cuánto, cómo y para quién producir*, está directamente relacionada con el funcionamiento del sistema de precios y con los nexos de los planes y acciones de las unidades de producción y de los consumidores.

No obstante esto el Estado ha tenido una progresiva penetración en los sistemas de tradición liberal. De hecho, desde los años de la Gran Depresión especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, nuevos tipos de intervención gubernamental se ejercieron a través de los mecanismos de la política y de la programación económica. El ejercicio del

planeamiento macro-económico, en economías antes dedicadas a la más libre actuación de las fuerzas del mercado amplió el campo de intervención del Estado imponiendo mayor disciplina a las actividades económicas.

" La prueba de ello es la ascensión al poder del Partido Laborista partido por tradición progresista, quien se había comprometido, por tanto, a efectuar un franco intervencionismo estatal en la vida económica, con el objeto de poner en práctica una serie de transformaciones económicas y sociales que la nueva situación exigía, sobre todo como consecuencia de la guerra ". 17

Esta mayor participación del Estado en las economías de tradición liberal, configura una ruptura en relación con las posiciones ideológicas de los siglos anteriores que deseaban que el sector público quedara confinado al ejercicio de estrechas y controladas responsabilidades económicas, esta ruptura, generalmente fue motivada en todos los niveles y sectores, por la necesidad de conciliar el ímpetu liberal con una mayor disciplina de la actividad económica.

Sin embargo, a pesar de todo el ensanche de las funciones -

17/ Gómez Granillo Moises. Breve Historia de las Doctrinas Económicas. Pág. 294. Edit. Esjinge, México 1979

del Estado en las economías liberales, éstas aún conservan sus tradicionales instituciones, como la propiedad privada de los medios de producción, la libertad económica individual y empresarial y la solución de los problemas económicos fundamentales, a partir de los indicadores básicos del mercado. Este, porque aunque bastante amplia y sin duda más extensa que en los siglos anteriores, la intervención gubernamental en las modernas economías descentralizadas ha actuado sobre los más importantes renglones de la actividad sin penetrar en los detalles del mecanismo económico. Las fuerzas indicadoras del mercado no fueron eliminadas totalmente, el actual Estado liberal procura respetar todavía la lógica de la libertad y de la competencia empresarial practicando un sistema especial de planeación económica.

En nuestro país se ha establecido de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, una estrategia económica que combata la crisis con una reorientación profunda de la economía. La estrategia busca superar las dificultades presentes y -- dar una salida estratégica hacia una sociedad igualitaria. La estrategia económica propuesta en el Plan se centra en torno a dos líneas fundamentales de acción, estrechamente relacionadas entre sí, una de ellas es de reordenación económica y otra de cambio estructural.

Para superar los retos nacionales, se requiere de un Estado

democráticamente fuerte con una buena capacidad de planeación y con posibilidades de generar procesos de participación social que refuercen a la propia sociedad. Se necesita un sector social que vaya organizando las actividades informales de la economía, y fortalezca sus entidades productivas sobre bases de equidad y eficiencia, así como de un sector privado con imaginación creadora y disposición para responder con eficacia a las exigencias que plantea la realidad nacional actual.

4.3 Jurídicos

Con acierto se ha dicho que la única constante de nuestro tiempo es el cambio. Esta situación no se plantea en términos de la posibilidad o necesidad del cambio, ya que éste es un hecho incontrovertible, sino sobre nuestra capacidad para prever sus características, alcances y modalidades y asumir, por ende la responsabilidad de conducir la transformación, lo que obliga a superar inercias, intereses creados, falta de previsión y solidaridad social, a fin de que el cambio no sea un fenómeno ajeno a nuestra voluntad que pueda llegar a avasallarnos y confundirnos, al grado de poner en riesgo nuestra estructura y capacidad de autodeterminación como individuos y como nación.

La historia de nuestro país es una constante muestra de - -

que, hasta ahora, los mexicanos hemos sido capaces de concebir nuestra nación como una estructura que puede proyectarse en el devenir histórico de manera racional y programada. Ha sido nuestra particular historia la que ha planteado los principales problemas que hemos tenido que afrontar y la -- que, por tanto, ha condicionado también las más importantes soluciones que hemos sabido dar a nuestra existencia como -- Estado Nacional Independiente.

Ello nos autoriza a pensar que las próximas generaciones de mexicanos podrán adecuar nuestro proyecto nacional a las -- transformaciones que demande el desarrollo del país, así como la complejidad e interdependencia que caractericen al -- mundo del futuro.

Porque sabemos de donde venimos, con qué contamos, y a donde queremos ir, estamos en inmejorables condiciones para -- plantearnos hoy las alternativas que habrán de permitirnos, en forma realista y responsable, decidir y construir el modelo de país que deseamos.

La Constitución es la piedra angular de nuestro proceso de transformación, constituye la síntesis dinámica de nuestra historia y es el impulso que impide permanecer en un inmovilismo estéril y obliga a la búsqueda constante de objetivos de justicia, libertad y autodeterminación que se han perse-

guido siempre como nación independiente.

Si alguna estructura normativa en nuestro tiempo está abierta al cambio es sin duda la Constitución. Es importante recordar que, de acuerdo con el Artículo 10. de la Constitución de 1917, tanto los derechos individuales como las garantías sociales y nacionales que ella establece, no se consideran como un reconocimiento político de un derecho natural, previo a la existencia de la sociedad, sino que se definen como el producto de la voluntad política que, libre y responsablemente se establece como norma que permita orientar y conducir el desarrollo nacional en beneficio de todos.

Las consecuencias del anterior planteamiento han sido el rescate para la nación de las riquezas de nuestro subsuelo, así como las modalidades que se pueden imponer no sólo a la propiedad privada, sino también a los usufructuarios particulares de la propiedad social, a fin de que ambos tipos de sociedad desempeñen la función social que tienen encomendada.

Conviene recordar que, en 1917, en ningún país del mundo -- existían disposiciones jurídicas que normaran en detalle -- los aspectos específicos de la planeación del desarrollo, -- que hubieran podido servir como modelo, pues fue solo des--

pués de esa fecha cuando se empezaron a desarrollar las técnicas que permiten la planificación del desarrollo, y apenas hasta hace unas cuantas décadas se empezó a incursionar en la programación social e integral del desarrollo.

No obstante, la visión del constituyente mexicano adjudicó al Estado nuevas y más complejas funciones, cuya ejecución demanda, la concepción y la acción programática, como acontece con las responsabilidades que se derivan de los artículos 3o., 27, 28 y 121 Constitucionales en lo referente a la tarea educativa, al desarrollo económico y a la explotación de los recursos naturales rescatados para la nación.

No puede decirse, por tanto, que en México no se haya contado si no hasta ahora con instrumentos normativos para la planeación de las actividades del Estado, pero es preciso advertir que estos instrumentos hablan sido más bien declaraciones de principios que disposiciones operativas que hicieran viables, en el terreno de la práctica administrativa, los propósitos políticos y las aspiraciones en ellos señaladas. " Hasta hace unos cuantos lustros, el Derecho Administrativo Mexicano había venido siguiendo básicamente -- las líneas clásicas de conservar y cuidar la formalidad y la lógica jurídica, que lo obligaban a ser expectante y un poco pasivo en espera de que se dieran las condiciones hipotéticas que marca la ley o el reglamento, para que se produ

sesen las consecuencias previstas. Fueren en cambio las técnicas de la programación económica las que plantearon la necesidad de anticipar objetivos y metas, a fin de condicionar las hipótesis y los supuestos y buscar que se produjesen las acciones necesarias con lo cual se empujaron a invertir los polos de la lógica anterior". 18/

Por ello hoy en día y de acuerdo con los instrumentos jurídicos que tenemos al alcance podemos prever las condiciones futuras y a través de los mecanismos programáticos dar las soluciones tendientes a lograr el desarrollo económico y la estabilidad social.

El futuro de la planeación estará en relación con las técnicas de programación en las que se plantea, a través de los instrumentos jurídicos, la necesidad de anticipar objetivos y metas a fin de condicionar las hipótesis y los supuestos y buscar que se produzcan las acciones necesarias para la consecución de los fines planeados.

Es a los juristas, entonces, a quién corresponde la tarea de ajustar, de tiempo en tiempo, las instituciones a las --

18/ Carrillo Castro Alejandro. El Derecho y la Programación. Instituto Nacional de Administración Pública. Serie Praxis No. 15.

circunstancias de la vida del hombre y es responsabilidad de estos conocer los fundamentos de la vida social y de las aspiraciones humanas para hacerlas posibles mediante la formulación de leyes vigentes a la altura de su tiempo. Ya que normar y planificar son dos esfuerzos para influir en el futuro, el primero se expresa en los derechos adquiridos a través de un proceso histórico, en tanto ante la planeación es el aprovechamiento de las experiencias históricas para influir ordenada, racional y serenamente en el porvenir con la intención de que con estos instrumentos se pueda actuar en el futuro inmediato.

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

1. Genéricamente la planeación debe considerarse como el proceso inteligentemente organizado para elegir las mejores alternativas disponibles tendientes a realizar metas y objetivos específicos.
2. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas estratégicas y prioridades, se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.
3. Los conceptos generalmente más utilizados en el proceso de planeación son: El diagnóstico, la formulación, ejecución, el control y la evaluación.
4. Concebimos diversos tipos de planificación según los momentos históricos, políticos, sociales y económicos por los que atraviesa un país. Así se habla de planificación centralizada, de planeación en la economía de libre mercado, etc.
5. En cuanto a la duración de los planes se manejan los de corto, mediano y largo plazo; por su contenido los planes pueden ser globales, sectoriales e institucionales y por el ámbito que abarcan éstos pueden ser nación

nales y regionales.

6. Desde el punto de vista económico la planeación ha servido como un instrumento para elevar los niveles de vida de los países y su influencia se ha extendido de -- los países altamente desarrollados hasta los que están en vías de hacerlo.
7. La planeación, que es, ante todo, elección de valores, exige nuevos sistemas de integración de la sociedad en el proceso, por lo que se deben buscar vías de participación popular en la toma de decisiones que les conciernen.
8. La eficiencia en la Administración Pública, es condición primera para convenir los propósitos de cualquier plan o programa de Gobierno en realidad, un buen aparato gubernamental creará una estructura que precise responsabilidades, evite la duplicidad de funciones y logre que las decisiones se conviertan en hechos.
9. El futuro de la planeación estará en relación con técnicas de programación en las que se plantee, a través de instrumentos jurídicos, la necesidad de anticipar -- objetivos y metas y es a los juristas, a quién corresponde la tarea de ajustar las instituciones a las cir-

cunstancias de la vida del hombre y es responsabilidad de éstos conocer los fundamentos de la vida social y de las aspiraciones humanas para hacerlas posibles mediante la formulación de leyes vigentes a la altura de su tiempo.

10. La planificación no es una entidad en sí misma. Su propósito primario es proveer las guías necesarias para el proceso de toma de decisiones. Por tanto debe estar dirigida a obtener, traducir, entender y comunicar información que ayude a mejorar la racionalidad de las decisiones presentes que tengan que ver con las espectativas futuras.
11. De lo expuesto en el Capítulo III se infiere que dentro del marco constitucional existe una facultad expresa que confiere al Estado la atribución de planear el desarrollo del país y sienta las bases para lograr la participación de toda la sociedad en el Sistema Nacional de Planeación. Artículo 26 constitucional.
12. Así mismo en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se señala a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como la encargada de proyectar la planeación nacional de carácter global y de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

13. Existen diversos instrumentos jurídicos que se vinculan con la planeación, como la Ley de Ingresos, ya que para su integración debe atenerse los lineamientos de la política de financiamiento que propone la estrategia del Plan Nacional.
14. De acuerdo con la legislación, el presupuesto de egresos cumple la función de expresar financieramente los programas, especificando metas y responsables de ejecución.
15. Además existen leyes cuya finalidad específica es la de controlar y evaluar los resultados de un Plan o programas; como la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público o la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
16. La Ley de Planeación publicada el 5 de enero de 1983, se propone establecer un marco normativo para la planeación, señalando a ésta como una actividad necesaria en una sociedad cada vez más compleja. Su objeto consiste fundamentalmente en regular el ejercicio de la planeación, del desarrollo obligatorio para la Administración Pública Federal y señala las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación.

17. Al margen de los hechos que se han suscitado en nuestro país, se destaca que el Plan Nacional de Desarrollo, busca dar coherencia a las acciones del sector público, crea el marco para inducir y concertar las acciones de los sectores social y privado, y coordinar las tareas de los tres niveles de Gobierno considerando a la planeación como el medio idóneo para el avance del país.
18. Con base en las anteriores premisas puede concluirse que en el proceso histórico de nuestro sistema se han venido implantando normas para el proceso de planeación, no obstante lo anterior, la debida instrumentación y permanencia de un sistema de planeación surge como una necesidad ineludible, ya que en la medida en que subsista este los problemas críticos del desarrollo se afrontarán con bases sólidas y con una mayor participación social.
19. México, para que verdaderamente fortalezca su independencia como nación libre, democrática y justa en lo económico, lo político y lo social, además de sustentarse en los postulados ideológicos constitucionales, requiere que se garantice por la vía del derecho y de la planeación en empleo, alimentación, educación salud y vivienda y de esta forma coadyuvar a la promoción de

un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente - que se base en la mejor distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

20. Debido a la importancia creciente que el proceso de la planeación ha tenido, es de vital importancia, que los estudiantes de derecho, los legisladores en ciernes, - los futuros gobernantes, conozcan a fondo la organización y los principios del Sistema de Planeación. Por lo que se hace necesaria la creación de una cátedra específica en nuestra Facultad de Derecho, en la que no sólo se estudie el actual sistema, sino que además se prevea la participación de nuestra Universidad en la - toma de las decisiones fundamentales del país.

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

Acosta Romero Miguel, 1975, *Derecho Bancario* 1a. Ed., Porrúa.

Ackoff, Russell, 1975, *Un Enfoque a la Planeación del Desarrollo Nacional*, 1a. Ed. I.N.A.P. México Serie Praxis - No. 13.

Alpente, Juan María, *Uno Más Uno*, 5 de junio de 1983.

Azuara Pérez-Leanero, 1979, *Sociología*, 5a. Porrúa, México.

Baena Paz Guillermina, 1960, *Instrumentos de Investigación*, 3a. Ed. Editores Mexicanos Unidos.

Baez, Rodríguez Fco. *Uno Más Uno*, 5 de junio de 1983.

Burga Ignacio, 1979, *Derecho Constitucional Mexicano*, 3a. Ed. Porrúa México.

Carrillo Castro Alejandro, 1979, *El Derecho y la Programación*, Instrumentos para la conducción Democrática del Cambio Social, 1a. Ed. I.N.A.P. Serie Praxis No. 18 México.

- Cibotti Ricardo, *Un Enfoque de la Planeación del Sector Público*, Pág. 29 S.H.C.P., México 1979.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Porrúa.
- De la Cueva Mario, 1980, *La Idea del Estado*, 2a. Ed. - U.N.A.M.
- Deutsch W. Karl, 1980, *Política y Administración Pública*, - 1a. Ed. I.N.A.P. México.
- Diario Oficial de la Federación*, 21 de febrero de 1992.
- Fernández Serna Gabino y Vite Benilda Omar, 1978, *Economía Política*, 4a. Ed. ELMEX.
- Fraga Gabino, 1982. *Derecho Administrativo*, 22a. Ed. Porrúa.
- Galbraith Jhon Kenneth, 1984, *El Nuevo Estado Industrial*, - 4a. Ed. SARPE, Ariel, Madrid-México.
- Gómez Granillo, 1979, *Breve Historial de las Doctrinas Económicas*, 8a. Ed. Esfinge México.

Genízalez Díaz Lombardo Francisco, 1978, *El Derecho Social y la Seguridad Social Integral* 2a. Ed. U.N.A.M., México.

Genízalez Casanova Pablo, 1973, *Sociología de la Explotación*, 5a. Ed. Siglo XXI México.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1984, 13a. Ed. Colección Porrúa.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1992.

Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Edit. Porrúa 1984.

Ley de Planeación Edit. Porrúa 1985.

Mancsidor José, 1972, *Historia de la Revolución Mexicana*, 20a. Ed. Editores Mexicanos Unidos. México.

Matte II., Alfredo y Ramón Venegas C., *El Desarrollo, Proyecto Política de la Liberación*, Ed. Herder, Barcelona 1973.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, 1985, 1a. Ed. S.P.P.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980 Vol. 1 Pág. 6.

Presupuesto de Egresos de la Federación, para el Ejercicio Fiscal 1992.

Revista de Administración Pública, 1983, 55/56 Julio-Diciembre I.N.A.P. México.

Rossetti P. José, 1979, Introducción a la Economía, 1a. Ed. Harla Atlas México.

Salinas de Gortari, El Día, 23 de junio de 1983.

Sistema Nacional de Planeación Democrática Principios y Organización, 1982 1a. Ed. S.P.P. México.

Staven Hagen Rodolfo, 1974, Sociología y Subdesarrollo, 2a. Ed. Nuestro Tiempo México.

Tena Ramírez Felipe, 1976, Derecho Constitucional Mexicano 24a. Ed. Porrúa México.

Valades C. José, 1981, Historia General de la Revolución Mexicana, Tomo II A y IV, 1a. Ed. del Valle de México.