

746
2e5



TESIS PROFESIONAL

QUE PRESENTA EL ESTUDIANTE JAVIER
PEREZ GONZALEZ PARA OBTENER EL
TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO

CRITICA AL SISTEMA DE
PLANEACION DEMOCRATICA DEL
DESARROLLO NACIONAL



FACULTAD DE DERECHO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

CRITICA AL SISTEMA DE PLANEACION DEMOCRATICA DEL DESARROLLO NACIONAL.

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

C A P I T U L O I ANTECEDENTES DE LA PLANEACION

- 1.1 Origen de la Planeación.....1
- 1.2 La internacionalización de la Planeación.....7
- 1.3 Antecedentes de la Planeación en México.....13

C A P I T U L O II EL SISTEMA DE PLANEACION DEMOCRATICA DEL DESARROLLO NACIONAL

- 2.1 Contexto económico, social y político en el que se institucionalizó la Planeación Democrática del Desarrollo en México.....27
- 2.2 Fundamentos teóricos del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional.....36
 - 2.2.1 Resumen de la Exposición de Motivos de la reforma a los artículos 25, 26 y 28 constitucionales de 1982.....36
 - 2.2.2 Resumen de la Exposición de Motivos de la Ley de Planeación.....42
- 2.3 Marco Jurídico del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional.....51
 - 2.3.1 Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativos a la planeación del desarrollo.....51

2.3.2 Ley de Planeación.....	52
2.3.3 Artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal relativos a la planeación del desarrollo.....	67
2.3.4 Artículos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales relativos a la planeación del desarrollo.....	70
2.3.5 Artículos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto público Federal relativos a la planeación del desarrollo.....	72
2.3.6 Resumen del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 de Miguel de la Madrid Hurtado.....	74
2.3.7 Resumen del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 de Carlos Salinas de Gortari.....	80
CRITICA.....	84
CONCLUSIONES	100
PROPUESTAS.....	108
CITAS BIBLIOGRAFICAS.....	113
BIBLIOGRAFIA.....	115

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

El estudio de la planeación del desarrollo económico y social en general es un tema de mucha relevancia en nuestros días por la gran utilidad y éxito que ha mostrado en los últimos años en países capitalistas altamente desarrollados y que en su momento mostró en su origen en la hoy extinta Unión Soviética.

En México especialmente la planeación del desarrollo resulta ser un tema de suma importancia y de apasionante estudio, quizás por el carácter místico que encierra, ya sea que éste se aborde desde el punto de vista económico, social, político, filosófico o jurídico.

En este sentido resulta obligado señalar que quizás por la amplitud que tiene la planeación del desarrollo en nuestro país, actualmente no se conocen estudios jurídicos que la traten en su verdadera dimensión, a excepción de la serie "Antología de la Planeación en México", publicación a cargo de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto a través del Fondo de Cultura Económica, pero que contiene la visión oficialista de la planeación.

Los pocos estudios críticos que generalmente se encuentran son especializados, por ejemplo en política económica, en planeación regional, sectorial, etc; sin embargo, estos estudios son fundamentalmente de carácter económico.

En razón de lo anterior surge la idea y el objeto del presente trabajo, que constituye desde luego un análisis crítico-jurídico de nuestro sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, y pretende ser una contribución para determinar con precisión el significado que tiene tal institución en nuestro sistema jurídico, resaltando sus problemas, para finalmente descubrir su esencia, su función y su eficacia. Es un esfuerzo por hacer un estudio breve e integral de la planeación del desarrollo desde el punto de vista jurídico, que no es exhaustivo, pero que trata de serlo.

La planeación tal y como la concebimos en nuestros días tuvo su origen en la Unión Soviética. Por su dimensión, no podía quedar su formulación, instrumentación, control y evaluación sino en manos del Estado, el cual jugó un papel decisivo como rector de la economía y como encargado de hacer todos los planes y programas de desarrollo.

En cuanto a su contenido, la planeación desde su origen ha estado asociada a la idea de lograr un desarrollo integral y equilibrado en todos los ámbitos que conforman una Nación; es decir, en lo económico, en lo social, en lo político y en lo cultural.

En la planeación soviética el Estado tomó en sus manos todos los eslabones del desarrollo económico y social. Los planes una vez aprobados eran obligatorios tanto para el sector público como para el sector cooperativo y privado.

Los grandes éxitos que en sus inicios mostró la planeación del desarrollo en la Unión Soviética hizo que los países de economía de mercado-después de la segunda guerra mundial la adoptaran en su sistema jurídico y económico pero sin la rigidez que la caracterizaba, es decir, sin su carácter obligatorio; es por ello que a este tipo de planeación se le llama indicativa o flexible.

En ella se trata de dar las bases para orientar la economía en general y su ejecución se logra por la aceptación voluntaria de los sectores interesados.

De la planeación indicativa surge la planeación democrática. Esta se ha presentado como una modalidad de aquella y se concibe como un instrumento político a través del cual un Estado pretende alcanzar las aspiraciones que tiene plasmadas generalmente en su Constitución mediante un conjunto sistemático de pasos en el que participan todos los sectores de la producción, a través de tres vertientes, la obligatoria, la concertada y la inducida.

En el caso de México, la planeación como sistema se institucionalizó en un contexto económico político y social difícil, la crisis que enfrentaba el país en 1982, misma que hasta nuestros días sigue causando estragos.

La planeación surge de la crisis. Teóricamente la planeación constituye un medio o más bien un remedio para superar la crisis y recuperar la capacidad de crecimiento.

En cuanto a su orientación, nuestra constitución federal en sus artículos 25 y 26 establece que los fines de la rectoría del Estado son garantizar que el desarrollo nacional sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y el régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo, y una más justa distribución de la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Se establece que es facultad del Estado planear el desarrollo nacional, y que mediante su función rectora hará converger los esfuerzos de los tres sectores sociales para lograr el desarrollo integral de la Nación en lo político, en lo económico, en lo social y en lo cultural de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente.

Para lograr lo anterior se formula un Plan Nacional a manera de darle forma y contenido al desarrollo y para evitar el incumplimiento de programas, su dispersión y su falta de vinculación con los proyectos de inversión, su falta de oportunidad, así como para evitar contradicciones.

En cuanto a su estructura, en la planeación se fijan objetivos, metas, estrategias, prioridades, se asignan recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución, se coordinan esfuerzos y se evalúan resultados.

Así, en el primer capítulo podremos encontrar los datos referentes a la concepción, funcionamiento y estructura que tuvo la planeación en la Unión Soviética; al acoplamiento que tuvo en los países de economía de mercado a mediados de siglo y sus antecedentes en México.

En el capítulo dos podremos encontrar los datos referentes al contexto en el que la planeación del desarrollo nacional se institucionalizó en nuestro sistema jurídico; sus fundamentos teóricos; y la relación y análisis de los diversos cuerpos legales que rigen el sistema, como son: la Constitución Federal, la ley orgánica de la administración pública federal, la ley de planeación, la ley federal de las entidades paraestatales, la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público, el presupuesto de egresos, así como los planes nacionales de desarrollo que son donde la planeación se cristaliza en un solo documento.

Finalmente también encontramos en este estudio como la planeación del desarrollo en la práctica se esfuma y se convierte en una utopía debido a la ineficacia que caracteriza a nuestro Derecho.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES DE LA PLANEACION

1.1 ORIGEN DE LA PLANEACION

La planeación del desarrollo económico y social como sistema surge en la Unión Soviética concebida como una medida política para sustituir radicalmente el modo de producción capitalista a través de una dirección central de la economía.

Al respecto, Hugo Rangel Couto opina:

"Es indudable que la planeación en su verdadero sentido moderno, fue aplicada por primera vez en la Unión Soviética, porque como al eliminar la propiedad privada de los medios de producción (casi todos), se extinguieron con ella todas las voluntades que antes manifestaban los agentes económicos privados; sólo quedó una voluntad omnipotente y totalitaria, la del Estado. Fue entonces necesario formular un plan económico, y la ya inevitable planeación imperativa se inició." (1)

Por su parte, Miguel Acosta Romero señala:

"Es evidente que en la historia debió existir aunque fuera en forma rudimentaria la planeación por ejemplo de las obras públicas de los canales de Egipto, de las carreteras romanas, de los acueductos, etc; pero modernamente la planeación surge como una actividad importante del Estado a partir de la experiencia de la Unión Soviética con sus planes quinquenales." (2).

Manuel R. Palacios Luna señala:

"Cuando después de la revolución de octubre de 1917, surge la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Lenin instaura su política económica bajo el nombre de "Nueva Economía Política", estableciendo en la Constitución Federal el manejo total de la economía por parte del Estado." (3).

En la planeación soviética el Estado elaboraba los planes de desarrollo de la economía y la cultura. Determinaba la gradación, el ritmo y las proporciones del desarrollo de todas las ramas de la economía nacional, la cuantía, y la forma de las inversiones. Organizaba la gestión financiera y del crédito, elaboraba el presupuesto nacional y aseguraba su cumplimiento, distribuía la renta nacional y señalaba las partes correspondientes a la acumulación y al consumo.

El Estado llevaba rigurosamente la contabilidad y el control de la medida del trabajo y del consumo. Determinaba la política de salarios, organizaba el comercio, ponía precios a las mercancías. Tomó a su cargo la organización de todos los eslabones del aparato administrativo.

El Estado jugaba su papel dirigente de la economía apoyado en el principio del "centralismo democrático", que eslabonaba la dirección planificada y centralizada de la economía con el "democratismo socialista" apoyado en la iniciativa y la actividad de los trabajadores.

Los órganos centrales en la economía planificada tomaron en sus manos la dirección de los problemas fundamentales armonizándolos con la actividad creadora de los trabajadores de la iniciativa local.

El objetivo fundamental de la planificación soviética era determinar las proporciones en el crecimiento de todas las ramas de manera que aseguraran el desarrollo permanente y acelerado así como el perfeccionamiento de la

producción social, aumentando sobre esa base el bienestar del pueblo.

En el desarrollo de la economía había que evitar a su debido tiempo la aparición de desproporciones económicas, asegurando suficientes reservas económicas como condición indispensable para el logro de un ritmo elevado y estable de desarrollo económico.

Los planes de desarrollo de la economía no se basaban en pronósticos ni suposiciones, eran programas concretos trazados para un periodo determinado, su cumplimiento respondía a una necesidad objetiva.

Todos los planes, después de ser ampliamente discutidos por los trabajadores y aprobados por los órganos supremos del Estado, cobraban fuerza de ley y su cumplimiento era obligatorio.

Para garantizar el desarrollo armónico y proporcional de todas las ramas de la producción era necesario hacer coincidir los planes de todas las empresas y ramas de la economía con el plan general. La dirección planificadora ejercida por el Estado no se extendía únicamente al sector estatal, sino también al koljosiánico-cooperativo*, elaborando éstos su propio plan partiendo de la tarea estatal general.

* Los Koljoses eran las organizaciones agrícolas, consideradas base de la producción soviética. (Ver cita 4).

En la planeación Soviética existían los "Planes de Perspectiva" que eran trazados para unos cuantos años. En ellos se señalaban las vías de solución de los grandes problemas económicos y sociales.

Por debajo de los planes quinquenales de perspectiva general existían los llamados "Planes Corrientes", elaborados para un mes, un trimestre o un año. Estos planes eran programas concretos de trabajo para periodos más cortos.

El primer plan de desarrollo de la unión Soviética fue el plan "GOELRO" (PLAN ESTATAL DE ELECTRIFICACION), formulado en 1920 a propuesta y bajo la dirección de Lenin. La tarea fundamental de este plan consistía en reorganizar totalmente la economía nacional sobre la base de la electrificación y el desarrollo de la industria maquinaria.

En 1928 se presenta el primer plan de desarrollo quinquenal y en 1933 el segundo. Estos planes al establecer una aplicación sistemática de recursos provocaron el despliegue de la economía logrando un ritmo de industrialización y crecimiento económico extraordinariamente rápido entre 1928 y 1940.

El tercer plan quinquenal 1938-1942, que fue interrumpido por la guerra, daba prioridad a la industria química y a las fuentes de energía.

El primer objetivo del cuarto plan quinquenal 1946-1950 fue la rápida reconstrucción de las áreas devastadas por la segunda guerra mundial.

Tras la muerte de Stalin en marzo de 1953, y durante la ejecución del quinto plan 1951-1955 se critican los planes que hasta ese momento se habían elaborado porque el nivel de vida no se había incrementado, es decir, sus efectos no se reflejaban en el bienestar social.

Fue por eso que el sexto plan quinquenal 1956-1960 tuvo como propósito fundamental elevar el nivel de vida de la población. Este plan, sin embargo, fue derogado en 1957 y se anunció un plan septenal para 1959-1965 que contenía una perspectiva general y cada año se harían los ajustes correspondientes.

En el año de 1961 se formuló el plan de perspectiva general de más largo alcance para el periodo 1961-1980 que contenía un sinnúmero de planes corrientes.

El octavo plan quinquenal 1966-1970 tuvo por objetivo fundamental la construcción de viviendas.

El noveno plan quinquenal 1971-1975 tenía como propósito fundamental el desarrollo científico-técnico para aumentar el ingreso nacional y la producción industrial y agropecuaria.

El plan no podía elaborarse sin conceder preferencia a aquellos nexos que necesariamente debían desarrollarse con mayor rapidez que todos los demás. Al confeccionarse los planes se tomaban como base las ramas principales y decisivas de la economía nacional y luego, tomando en cuenta el ritmo de desarrollo de éstas, se planificaba el fomento de las demás.

La elaboración del plan no era más que el principio de la planificación. El control de su cumplimiento constituía el aspecto más importante, pues este facilitaba poner de relieve oportunamente los errores para efectuar las correcciones necesarias. En caso de surgir desajustes parciales por errores u otras causas, eran descubiertos y superados a tiempo.

1.2 LA INTERNACIONALIZACION DE LA PLANEACION

Con independencia de la nueva tendencia con la que aparece el Estado capitalista en el presente siglo, de intervenir en los procesos económicos y sociales para tratar de limitar el liberalismo individualista y conciliarlo con los intereses de las clases de menores recursos, el éxito que en sus inicios tuvo la planeación del desarrollo en la Unión Soviética hizo que los países occidentales la imitaran concibiéndola con un carácter mítico como palanca para la transformación social y económica.

A partir de la segunda posguerra varios países de economía de mercado entre los que destacan Francia, Inglaterra, Italia y España, ante la necesidad ineludible de intervenir en la economía y de incidir estructuralmente en el ciclo económico, se vieron precisados a adoptar la planeación a mediano o largo plazo.

Este proceso de adecuación de la planeación en los países de economía de libre mercado, en sus principios tuvo sus problemas, y como consecuencia, diferentes interpretaciones, pues hablar de planeación económica, en esos tiempos, fue sinónimo de socialismo o colectivismo, como un sistema contrario a la economía de libre mercado.

Fue así como surge la "planeación indicativa o flexible" de origen francés, que a diferencia de la planeación de tipo imperativa como la soviética, responde a la idea de buscar un punto medio que concilie el respeto a la

libertad y a la iniciativa individual como una orientación común del desarrollo.

Este tipo de planeación está asociada a la idea de lograr un crecimiento económico total y global de una nación atrasada o desfasada con una fuerte presencia del sector público.

La planeación indicativa se apoya principalmente en la política del Estado concerniente únicamente a las inversiones del sector público y los efectos que puedan generar en el sector privado, el cual conserva su autonomía.

En la planeación indicativa el plan sólo cumple la función de orientador general de la economía; es un programa de producción a nivel nacional del que pueden servirse todas las empresas; no es obligatorio, su ejecución se logra por la aceptación voluntaria y cumplimiento de los sectores interesados.

Dadas las características de este tipo de planeación, se corresponde con un Estado fuertemente centralizado en el que el protagonismo del diseño de los planes ha corrido a cargo de funcionarios e instituciones que se han convertido en tecnócratas de élite entre la poderosa administración central.

Este tipo de planeación se ha adoptado con sus respectivas modalidades en Inglaterra, Italia, España y América Latina.

Así, en 1948 Inglaterra presentó un plan cuatrienal, para ello, el gobierno puntualizó lo siguiente:

"La planeación económica del Reino Unido se basa en tres hechos fundamentales:

- a) De que su economía depende fuertemente del comercio internacional;
- b) De que es un País democrático con un alto grado de libertad individual; y
- c) El principio de que ningún órgano de planeación económica puede tener más conocimiento que las tendencias generales de los acontecimientos económicos futuros." (5).

Sin embargo, este modelo de planeación ha tenido que dar un giro importante al decaer el periodo de estabilidad económica internacional.

La complejidad de las relaciones económicas internacionales derivada de las fuertes influencias que provoca el agrupamiento de países en bloques financieros y comerciales que en mucho han contribuido al derrumbe de las economías de Estados subordinados, ha hecho que unos y otros tengan que intervenir cada día más en sus ciclos económicos; de tal manera, que para los primeros la planeación está dirigida fundamentalmente a mantener y reforzar su influencia en ciertas zonas, mientras que para los segundos, está dirigida a evitar el impacto directo de dichas influencias y calcular el grado de desarrollo que razonablemente pueden obtener mediante la participación de todos los sectores de la productividad.

En efecto, los países industrializados de economía de mercado cuentan actualmente con un refinado instrumental de medición cuantitativa de las variables macroeconómicas que utilizan en la planeación. Existe un manejo de la economía, un manejo visible que les ha permitido alcanzar hacia adentro un alto nivel de producción y consumo por habitante en constante crecimiento.

Es muy diferente la situación de los países en desarrollo que representan las dos terceras partes de la población mundial y que han experimentado en mayor o menor medida la crisis internacional del desarrollo.

En el decenio de los setenta se agudizaron los niveles de vida, no sólo entre los países subdesarrollados y los del tercer mundo, sino entre las clases sociales de un mismo país. Los países que presentan menos problemas de desestabilización y estancamiento son aquellos que tuvieron la prudencia de no incurrir en el excesivo endeudamiento o los que han mantenido un nivel muy dinámico de sus exportaciones. Todos, sin embargo, están sujetos a las desfavorables relaciones económicas con el exterior, padecen lagunas de atraso y pobreza y perspectivas poco optimistas para el futuro, bajo las actuales reglas del juego del comercio y las finanzas internacionales.

Es por eso que su planeación se dirige por un lado a tratar de defender su soberanía y por otro, a dar tranquilidad y estabilidad política internas.

Así surge la "planeación democrática" como remedio para lograr mayor participación de todos los sectores en la formulación de los planes y programas de desarrollo, calculando el grado de operatividad que razonablemente se puede alcanzar mediante la participación coordinada de todos los sectores de la sociedad y considerando los factores internos y externos que interactúan en la economía.

Al respecto Gunnar Myrdal dice:

"La planeación Democrática es el conjunto de tentativas deliberadas y conscientes emprendidas por el gobierno de un país y en colaboración con las otras entidades para coordinar de una manera racional las actividades nacionales a fin de alcanzar mejor y más pronto los fines deseados dentro del futuro desarrollo.(6).

Por su parte Hugo Rangel Couto señala:

"La planeación democrática no es sino un método para acelerar deliberadamente el desenvolvimiento económico y social de un país con fundamento en su pasado histórico, su realidad presente y sobre todo en sus ambiciones para el porvenir."

"Consiste primeramente en fijar unos pocos objetivos generales anhelados por la nación y que ésta puede haber señalado ya como desenlace de sus grandes conmociones sociales; estos objetivos han de ser coherentes y compatibles entre sí y habrá de cuantificárseles en relación con los medios ya calculados de que va a disponerse durante el periodo fijado en que se pretende alcanzarlos."(7).

El surgimiento de la planeación democrática no es casual, el enfoque macroeconómico de Keynes fue uno de los factores. La contabilidad nacional progresó y se hicieron los llamados presupuestos nacionales, se afinaron los datos

estadísticos acerca del ingreso y producto nacional, se calculó el capital nacional, etc.

Este tipo de planeación se basa fundamentalmente en la redistribución del gasto público y de los niveles de servicios públicos entre las distintas autoridades territoriales y el mantenimiento de la función de estabilidad económica a cargo de las autoridades centrales.

De esta forma, a través de la programación del gasto público pueden atenderse las necesidades colectivas y lograr un desarrollo regional equilibrado.

1.3. ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO

El primer antecedente de la planeación en México lo encontramos en el "Consejo Económico de los Estados Unidos Mexicanos" creado en 1928 como organismo técnico y autónomo encargado de orientar los estudios que en materia económica y social realizaran los poderes federales, las entidades federativas y los municipios.

Este consejo tenía a su cargo investigar los fenómenos sociales y económicos, haciendo datos estadísticos con el propósito de crear la estructura necesaria para adecuar la intervención del Estado en la economía nacional mediante los principios de legalidad y seguridad pública.

Estaba integrado por los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y por representantes del campo, del comercio, de la industria, de los obreros y de los profesionistas.

Durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio, se promulgó la "Ley General de Planeación de la República" de 1930**, que tenía por objeto coordinar y encausar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para lograr el desarrollo material y constructivo del país en forma ordenada y armónica de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia, su tradición, su vida

** Resulta curioso señalar que esta ley no fue aplicada por ningún Presidente de la República, a pesar de que tuvo una vigencia de 53 años que terminó con la expedición de la nueva Ley de Planeación. (Ver cita 8).

funcional, social y económica; la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras.

Para lograr estos objetivos se formularía un "Plano Nacional de México", integrado por los documentos gráficos en que se expresaran todos los estudios y aspectos señalados anteriormente.

Para ello, se dividiría el territorio nacional en zonas de acuerdo con sus distintos caracteres, sus funciones propias y diferentes usos.

Se crearía la "Comisión Nacional de Planeación" con el carácter de cuerpo consultivo, misma que estaría presidida por el Presidente de la República e integrada por un representante técnico de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios de la Federación, por cinco representantes de la Comisión Permanente del Congreso Nacional de Planeación y por un representante de cada una de las siguientes instituciones: de la Universidad Nacional, de la Academia Nacional de Historia y Geografía, de la Asociación de Ingenieros y Arquitectos, de la Asociación Médica Mexicana, de la Barra de Abogados, de la Comisión Nacional Bancaria, de la Comisión Nacional de Turismo, de la Confederación de Cámaras Agrícolas, de la Confederación de Cámaras de Comercio, de la Confederación de Cámaras Industriales, de la Unión de Propietarios de Casas y por otros que la propia Comisión autorizara.

Asimismo, se constituiría la "Comisión de Programa", dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas que se encargaría de llevar a cabo todos los estudios planos y programas enumerados en la ley; para ello dirigiría el levantamiento topográfico y fotográfico de la república, fomentaría la creación de comisiones locales de planeación, y dirigiría técnicamente la formación y desarrollo de los programas que siguieran las juntas de mejoras materiales.

Durante el gobierno del presidente Abelardo L. Rodríguez, en 1932 se presentó un programa de acción gubernamental a fin de dotar a la administración pública de una fisonomía propia que le permitiese orientar en todo momento a la ciudadanía sobre los propósitos que se perseguían en las diferentes políticas de su gobierno. Se estableció la "Dirección General de Estadística" dentro de la Secretaría de Economía, que se encargaría de estudiar y observar las condiciones económicas generales de la nación con el propósito de diseñar un "Plan Orgánico General" de acuerdo a la situación real y concreta del país.

En el mes de julio de 1933 se creó el "Consejo Nacional de Economía" que tendría el carácter de órgano auxiliar técnico de consulta obligatoria en todo lo referente a disposiciones económicas, facultando al ejecutivo a proceder discrecionalmente en casos graves. Este Consejo se encontraba integrado por los sectores gubernamental y técnico; cada una de sus decisiones se basaban en el consenso

de los representantes populares, comerciantes, asociaciones de industriales y profesionales. Asimismo, se propuso la creación de órganos semejantes en cada una de las entidades federativas para desempeñar con mayor eficacia las funciones regionales con el auxilio de este consejo.

En el año 1933 fue presentado en la segunda asamblea ordinaria del Partido Nacional Revolucionario un proyecto de plan sexenal para el gobierno de 1934-1940, que constituía un compromiso ante la Nación de desarrollar una amplia reforma social, económica y administrativa.

Dentro de los objetivos de este primer plan sexenal estaban los siguientes:

- a) Dar cumplimiento al artículo 27 constitucional repartiéndole tierras y aguas a los campesinos organizados;
- b) Elevar el nivel de vida de las poblaciones del campo como resultado de la transformación de la estructura productiva del país;
- c) Impedir el establecimiento de monopolios territoriales;
- d) Proteger el desarrollo de las organizaciones sindicales y;
- e) Regular por parte del Estado las actividades de explotación de recursos naturales y su comercialización.

Durante el gobierno del general Manuel Avila Camacho, se puso en Marcha el "Segundo Plan Sexenal", que a diferencia del primero consideraba los problemas relacionados con la planeación concreta de las actividades de gobierno y la coordinación entre autoridades federales estatales y municipales proponiendo logros cuantitativos a su término.

En 1942, y a efecto de cumplir con los objetivos que perseguía este plan sexenal se creó la "Comisión Federal de Planificación" como órgano consultivo dentro de la Secretaría de Economía. Su propósito era el de aportar los elementos necesarios para la formulación de los planes ante problemas económicos de emergencia que permitiesen aminorar las desventajas y peligros que se derivaron de la perturbación y desajustes económicos existentes en la comunidad internacional con motivo de la segunda guerra mundial.

De esta manera fue como se aceleró el estudio y realización de planes y programas concretos, instituyéndose los "Consejos Mixtos de Economía Regional" como organismos auxiliares de esta comisión, proporcionando información estadística sobre la vida rural de su zona.

Durante la campaña presidencial de Miguel Alemán Valdés se efectuaron las llamadas "Conferencias de Mesa Redonda", con la representación de obreros, campesinos, industriales y profesionales, a fin de analizar en forma conjunta e integral los problemas regionales y articular las demandas sociales.

Para el año 1947 las empresas en que el Estado participaba habían alcanzado un punto importante dentro de la economía nacional al manejar gran parte de los recursos provenientes de las áreas básicas del desarrollo industrial y comercial. Previendo su crecimiento y racionalizando sus funciones se expidió la "Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal" para establecer el marco jurídico que normara las actividades de ese sector de la administración pública federal.

En el gobierno del Presidente Adolfo Ruiz Cortínez, mediante acuerdo se estableció la obligación por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal de proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito público sus programas de inversión para el periodo 1953-1958. Para tal propósito se creó el "Comité de Inversiones" dentro de la Secretaría de Hacienda que tenía la función de recopilar la información necesaria para elaborar el "Programa de Inversiones Públicas" que aprobaba finalmente el Presidente de la República.

Este comité no era una oficina nacional de planeación porque carecía de facultades para formalizar un plan nacional de inversiones a largo plazo; más bien funcionó como intermediario entre la Secretaría de Hacienda y los destinatarios finales de los fondos invertidos; resultando ser guardián del interés público por su facultad de poder vetar los programas globales de inversión de la

administración pública descentralizada, pues sin su dictamen no se podían aprobar.

Durante el gobierno del Presidente Adolfo López Mateos la planeación fue parte fundamental, por lo que expidió la "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado" de 1958, creando la "Secretaría de la Presidencia" que, entre otras, tenía las siguientes atribuciones:

- a) Recabar los datos para elaborar el plan general de inversiones y los programas especiales que fijara el Presidente de la República.
- b) Planear obras y sistemas para proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades.
- c) Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública y estudiar las modificaciones que a éstos debían hacerse; y
- d) Vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación paraestatal.

En 1961 se acordó la constitución de la "Comisión Intersecretarial para la Formulación de los Planes de Desarrollo", integrada por los titulares de la Secretarías de Hacienda y de la Presidencia, y que tendría como función elaborar los planes nacionales de desarrollo económico y social de corto y largo plazo, coordinando las actividades de

las dependencias y entidades administrativas con las entidades federativas y los municipios a fin de elevar el nivel de vida de la población.

En el mes de agosto de 1961 se emitió un acuerdo dirigido a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos a fin de conjuntar esfuerzos con los organismos descentralizados y empresas de participación estatal en la elaboración de los planes nacionales de desarrollo económico y social, estableciendo metas concretas en beneficio de la colectividad, por lo que se formularon programas especiales para las actividades económicas básicas en el progreso del país y se coordinó la planeación integral de las regiones y localidades que con urgencia demandaron el auxilio federal.

En 1962 fue presentado el "Plan de Acción Inmediata", que buscaba en su aplicación la participación ciudadana dentro de las perspectivas generales en materia económica del gobierno federal. Sin embargo, sólo resultó ser un intento por programar las inversiones del sector público, ya que no fueron instrumentadas sus metas y no se estableció la forma de ejecutar su contenido.

En el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz, se elaboró el "Programa de Desarrollo Económico y Social" para los años 1966-1970 cuyos objetivos eran los siguientes:

- a) Alcanzar un crecimiento económico aceptable;
- b) Distribuir equitativamente el ingreso; y

- c) Mejorar la educación, la vivienda, las condiciones sanitarias y asistenciales, la seguridad pública; y en general el bienestar social, atendiendo y corrigiendo los desequilibrios en el desarrollo regional, instrumentándose diversos mecanismos de participación popular en la ejecución y control de los programas.

Asimismo se estructuraron diversos mecanismos de participación popular en la ejecución y control de los programas creándose para ello la "Subcomisión de Inversión y Financiamiento" dependiente de la Comisión Intersecretarial para la Formulación de los Planes de Desarrollo.

En 1971 se creó la "Comisión Coordinadora de Control del Gasto Público" integrada por los titulares de la Secretaría de Hacienda, de la Presidencia y de Patrimonio Nacional con el objeto de programar el gasto público, redistribuir el ingreso y su aplicación en la prestación de los servicios públicos.

En el sexenio del presidente Echeverría se crearon los "Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social" (COPRODES), integrados en cada entidad federativa, ordenándolas y jerarquizándolas, poniendo especial interés en aquellas zonas consideradas como marginadas.

En 1975 se creó la "Comisión Nacional de Desarrollo Regional", que se encargaría de elaborar los programas de desarrollo económico y social en el mediano y largo plazo.

Durante el periodo presidencial de José López Portillo se instituyó en forma definitiva la programación dentro de la Administración pública Federal, por lo que se expidió la nueva y vigente hasta nuestros días "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" estableciendo la obligación del sector público de ajustar sus actividades y políticas en forma programada, manteniendo estrecha relación con los objetivos y metas nacionales.

Como parte de la reforma se creó la "Secretaría de Programación y Presupuesto", cuyas funciones en ese momento eran las de regular, programar, presupuestar, evaluar y controlar las actividades de los organismos públicos.

Asimismo se crearon en las dependencias y entidades administrativas unidades de programación, organización, presupuestación, información y sistemas a fin de apoyar los sistemas globales que dirigía la Secretaría de Programación y Presupuesto.

También se creó la "Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento", existente hasta nuestros días, con el objeto de hacer más efectiva la intervención del Estado en materia económica, mediante la acción concertada de las dependencias y entidades involucradas en el desarrollo económico del país, cuidando que las decisiones tomadas en

materia de gasto público mantengan congruencia con los planes de desarrollo.

Esta Comisión también tiene la función de dar asesoría al Ejecutivo Federal, y se integraba en aquél entonces por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto y por dos subsecretarios de cada una de ellas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 50 y 51 preveía la creación de "Coordinaciones Sectoriales" que facilitarían la agrupación de entidades públicas por sectores definidos a efecto de facilitar la planeación y coordinación de las inversiones del sector público paraestatal que se encontraban dispersas.

Dentro de la reforma administrativa en el mes de marzo de 1977 se sustituyeron los (COPRODES) por los comités estatales de planeación (COPLADES), que tenían la función de enlace entre la planeación nacional y regional al proporcionar la información socio-económica, administrativa y financiera de las entidades, así como sus programas de inversión y demandas.

A partir de 1976 las autoridades estatales estructuraron sus estrategias de desarrollo económico y social atendiendo a las prioridades nacionales y estatales a través de los planes de desarrollo estatal, lo que constituyó una importante aportación para la integración en el marco regional del sistema de planeación que se estableció durante la administración 1976-1982.

El 17 de junio de 1980 se publicó el "Plan Global de Desarrollo" que pretendía proveer a la población de empleo, educación, alimentación, vivienda, salud, promover un crecimiento económico alto, sostenido, eficiente y mejorar la distribución del ingreso entre las personas y los factores de la producción y las distintas regiones geográficas.

Para el logro de esas metas, señaló como acciones prioritarias las siguientes:

- a) Lograr el desarrollo integral del sector agropecuario y rural;
- b) Lograr el bienestar social con énfasis en la educación;
- c) Lograr el fortalecimiento de la infraestructura de transportes y comunicaciones a través de estrategias de política económica general, regional y social.

De esta forma, el plan global de desarrollo fue un paso más en la tarea de llegar a un sistema integral de planificación del país al aprobar el establecimiento de patrones de eficiencia y congruencia en el desarrollo de las actividades en torno a los objetivos y propósitos establecidos.

Asimismo el Plan Global de Desarrollo integró a las entidades federativas mediante la celebración de los "Convenios Unicos de Coordinación" (CUC) con el objeto de propiciar el desarrollo equitativo de las diversas regiones del país.

La operación de los (CUC) comprendía la coordinación de programas de inversión, buscando la transferencia de recursos financieros y de asistencia técnica de la federación a los gobiernos estatales y municipales, buscando asimismo, esquemas y procedimientos para la acción coordinada de las actividades de dependencias y entidades públicas a nivel federal y estatal. Además se integró la participación de los Estados mediante otras modalidades de acción conjunta como lo fue su participación en la estructuración del plan nacional de zonas y grupos marginados.

En 1980 se incorporó el "Programa Integral para el Desarrollo Rural" (PIDER) al esquema de los convenios únicos de coordinación, acordando la realización conjunta de acciones tendentes a promover el autodesarrollo de las comunidades regionales marginadas.

El "Programa de Acción Sector Público" (PASP) integró los programas regionales al conjuntar criterios y lograr una compatibilización de las propuestas y gastos que formularsen los gobiernos estatales y municipales, así como las dependencias federales.

Dentro del punto de vista presupuestal se instituyó la promoción regional en la cual se incluían los recursos asignados al Ejecutivo Federal para ser ejercidos mediante programas regionales insertos dentro de los (CUC) como fueron los siguientes:

- a) Programa Estatal de Inversión (PEI);
- b) Programas Sectoriales Concertados (PROSEC);
- c) Programas de Desarrollo Estatal (PRODES);
- d) Programa Integral para el Desarrollo Regional (PIDER); y
- e) Comisión para la formulación del plan nacional de zonas deprimidas y grupos marginados (COPLAMAR).

C A P I T U L O I I

EL SISTEMA DE PLANEACION DEMOCRATICA DEL DESARROLLO NACIONAL

2.1. CONTEXTO ECONOMICO, SOCIAL Y POLITICO EN EL QUE SE INSTITUCIONALIZO LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN MEXICO

La Planeación del Desarrollo en México como sistema se ha inscrito en el contexto de la crisis económica, social y política más profunda que hayamos enfrentado en nuestra historia y en el marco de serios problemas mundiales.

Así lo reconoció el presidente Miguel de la Madrid en su mensaje de toma de posesión el primero de diciembre de 1982:

"México se encuentra en una grave crisis. Sufrimos una inflación que casi alcanza este año el cien por ciento; un déficit sin precedentes del sector público la alimenta agudamente y se carece de ahorro para financiar su propia inversión; el rezago de las tarifas y los precios públicos pone a las empresas del Estado en situación precaria, encubre ineficiencias y subsidia a grupos de altos ingresos; el debilitamiento en la dinámica de los sectores productivos nos ha colocado en crecimiento cero."

"El ingreso de divisas al sistema financiero se ha paralizado, salvo las provenientes de la exportación del petróleo y algunos otros productos del sector público y de sus créditos. Tenemos una deuda externa pública y privada que alcanza una proporción desmesurada, cuyo servicio impone una carga excesiva al presupuesto y a la balanza de pagos y desplaza recursos de la inversión productiva y los gastos sociales. La recaudación fiscal se ha debilitado acentuando su inequidad. El crédito externo se ha reducido drásticamente y se han demeritado el ahorro interno y la inversión. En estas circunstancias están seriamente amenazados la

planta productiva y el empleo. Confrontamos así el más alto desempleo abierto de los últimos años. Los mexicanos de menores ingresos tienen crecientes dificultades para satisfacer necesidades mínimas de subsistencia."

"La crisis se manifiesta en expresiones de desconfianza en las capacidades del País para solventar sus requerimientos inmediatos; en el surgimiento de la discordia entre clases y grupos; en la enconada búsqueda de culpables; en recíprocas y crecientes recriminaciones; en sentimientos de abandono, desánimo y exacerbación de egoísmos individuales o sectarios, tendencias que corroen la solidaridad indispensable para la vida en común y el esfuerzo colectivo."

"La crisis se ubica en un contexto internacional de incertidumbre y temor; una profunda recesión está en ciernes. Hay guerras comerciales, incluso entre aliados; proteccionismo disfrazado de libremercaderismo. Altas tasas de interés, el desplome en los precios de las materias primas y el alza en los productos industriales, producen la insolvencia en numerosos países. Al desorden económico mundial se añade la inestabilidad política, la carrera armamentista, la lucha de potencias para ampliar zonas de influencia. Nunca en tiempos recientes habíamos visto tan lejana la concordia internacional."

"Vivimos una situación de emergencia. No es tiempo de titubeos ni de querellas; es hora de definiciones y responsabilidades. No nos abandonaremos a la inercia. La situación es intolerable....".(9).

En cuanto a las causas de la crisis, diversos especialistas en economía y política han coincidido en que ésta no sólo tuvo su origen en causas supranacionales como son el aumento en las tasas de interés de la deuda externa y el desplome de los precios del petróleo, sino también, y sobre todo, a situaciones internas que tuvieron que ver con el abandono de un modelo de desarrollo que a mediados de siglo había dado numerosos éxitos.

Así, el economista Agustín Caso señala:

"Durante el Desarrollo estabilizador de los años sesenta, en México se pudo compatibilizar las altas tasas de crecimiento sostenido con una dinámica modificación del patrón de desarrollo con estabilidad interna y externa; mientras que el periodo de crecimiento irregular con alta inflación (1971-1982) revela una franca tendencia al desequilibrio interno y externo."

"Esto no fue debido a causas externas sino al abandono de un esquema que funcionaba, por otro que propició el incremento de la deuda externa: razón principal de nuestra crisis." (10).

Por su parte Leopoldo Solís y Ernesto Zedillo señalan:

"La crisis de México no se debió exclusivamente a factores externos (crear este argumento es ocultar nuestra realidad socio-política y distraer la atención de nuestros verdaderos problemas y soluciones), sino a una combinación de hechos que van desde lo económico hasta lo político, que luego se convirtieron en pánico, fallas en la organización política y desconfianza de la ciudadanía." (11).

Ifigenia Martínez, Sergio de la Peña y Roland Clarke consideran lo siguiente:

"Algunos aspectos del deterioro económico son sin duda externos a la vida económica nacional. En particular, el precio del petróleo (y otras materias primas) y la disponibilidad de crédito externo están fuera del control del gobierno mexicano. Sin embargo, la mayoría de los problemas económicos del país tienen sus raíces en proyectos de desarrollo inadecuados."

"El inicio del fenómeno ahora conocido como "la crisis" que data de 1982, tuvo que ver con el abandono gradual del proyecto de industrialización por sustitución de importaciones que se llevó a cabo -a veces de manera errónea- desde la década de los cincuenta. El abandono de esta política proteccionista en 1977, se debió a la decisión de explotar y exportar grandes reservas de petróleo y a una disponibilidad casi ilimitada de crédito externo."

"Desde ese momento se reemplazó el proyecto de desarrollo nacional-con todas sus fallas- por una visión ideológica equivocada." (12).

En cuanto al alza en las tasas de interés de la deuda externa, se dice que ésta fue consecuencia de la crisis de otros países, que al adoptar políticas económicas para corregir sus desequilibrios, trascendieron su ámbito nacional y provocaron el derrumbe de las economías que dependen en gran medida de aquellas.

En 1979 Estados Unidos convertido en líder de la economía mundial, al reanudar la carrera armamentista, genera un gran déficit en su presupuesto fiscal y en su balanza comercial. Con el fin de corregir esos desequilibrios adopta la política monetarista de alza en las tasas de interés y sobrevaluación del dólar, lo cual atrae capital, estimula las importaciones y permite sostener un elevado nivel de consumo interno sin aumentar los precios y los impuestos.

Los países en desarrollo que habían adoptado el modelo de financiar con deuda externa su crecimiento, caen víctimas del alza brutal de las tasas de interés y entran en una profunda crisis.

Así lo reconoció en 1984 el entonces Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari:

"Programas muy ambiciosos de expansión económica, especialmente implementados entre 1978 y 1981, financiados con fondos derivados del petróleo y de créditos internacionales, aumentaron la vulnerabilidad de nuestra economía. En este contexto, los dos golpes en el inicio de los ochenta -el excesivo incremento de las tasas de interés- y -la caída de los precios del petróleo- fueron las causas inmediatas de la crisis de 1982". (13).

En el mismo sentido coincidió el ex-presidente José López Portillo:

"La elevación de las tasas de interés explica en gran parte el deterioro económico. De 1978 a 1981 pasaron del 6% al 20%, México pagaba por servicios financieros en 1978, 2,600 millones de dólares. En 1981, 8,200. Afrontamos las mayores tasas de interés de la historia..."(14).

Por su parte el economista Clark W. Reynolds señala:

"La paradoja de México es que buscando hacerse más libre de la dependencia externa a través de la industrialización del petróleo, se hizo más dependiente que nunca y más vulnerable a las negociaciones y a las condiciones financieras internacionales." (15).

Lo anterior quiere decir que la crisis en México es evidencia de la vulnerabilidad de nuestro sistema económico que, por insuficiencias estructurales, amplía y reproduce los impactos de los desajustes externos, como lo vemos en seguida:

A partir de 1982 la crisis de la deuda externa castiga severamente a los países altamente endeudados con las medidas impuestas por el "Fondo Monetario Internacional" (FMI), que con el fin de asegurar el pago de intereses y capital, formula programas de ajuste que, por ser recesivos, imponen austeridad en el gasto público, impiden el aumento de salarios, agudizan el desempleo, aumentan la economía informal y se extiende la miseria masiva a una población en continuo crecimiento.

Estas medidas recesivas fondomonetaristas, aparejadas a la inflación, provocaron una mayor concentración del ingreso al disminuir los salarios reales y aumentar el peso de los intereses en el ingreso nacional.

Asimismo se abrió la economía a las importaciones y a los empréstitos.

El resultado fue un crecimiento desproporcionado de las importaciones que aumentaron en alrededor de 40 por ciento anual en esos años, provocando una gran transferencia de recursos al exterior y un deterioro sistemático de la cuenta corriente de la balanza de pagos que tuvo que cubrirse con más endeudamiento externo.

A esto se agregaron enormes fugas de capital que también se financiaron con endeudamiento externo. Así, la deuda externa total había crecido de 27.1 a 79.7 miles de millones de dólares entre 1976 y 1981.

Para el año de 1982 el producto nacional se había reducido significativamente y simultáneamente se observó una tasa de inflación del 100 por ciento; se duplicó la tasa de desempleo; la reserva internacional estaba agotada y el país estaba en virtual suspensión de pagos con sus acreedores.

La persistencia de desigualdades sociales y desequilibrios económicos, la falta de integración en los procesos productivos, la insuficiencia de recursos para financiar el crecimiento, entre otros, son factores internos que en gran parte explicaban la difícil situación.

El reconocimiento por parte de la banca internacional de la incapacidad de México de pagar siquiera los intereses de la deuda resultó en una suspensión de préstamos a México y, por lo tanto, en la devaluación de febrero de 1982.

Este panorama económico proyectado en otros renglones de la sociedad arrojaba los siguientes datos:

Martín C. Needler comparando a México con veinte países de América Latina señala:

"México teniendo el segundo lugar en población, el tercero en crecimiento demográfico, el séptimo en densidad de población y el quinto en población urbana, ocupa el séptimo en ingreso per cápita, el décimo primero en población alfabetizada y también el décimo primero en expectativas de vida." (16).

Raúl Trejo Delabre señala:

"El 43.6 % de los trabajadores del sector primario y el 23.4 en la construcción no tienen instrucción alguna; en general puede decirse que la gran mayoría de los trabajadores mexicanos, cerca del 70% no han cubierto siquiera la educación primaria." (17).

Karl W. Deutsch señala:

"En los países del primer mundo el 20 ó 30 % del ingreso se reparte entre el 10% de las clases elevadas. Israel distribuye el 24%, Suecia el 27%, Inglaterra el 30%, Estados Unidos el 31%, la India el 36%, Puerto Rico el 40%, y en Guatemala y México excede del 47%." (18).

Finalmente se ha dicho que México tiene un desarrollo económico dual, así lo consideran Rolando Cordera y Carlos Tello:

"Junto al crecimiento sostenido de la economía por varias décadas está el inequitativo reparto de la riqueza generada en el país, (desde el punto de vista de las personas, las clases sociales, los sectores de actividad y las regiones)."

"Junto al crecimiento en el ingreso real por persona y el nivel que ésta ha alcanzado, está el rezago de la cobertura de servicios básicos (vivienda, educación, salud) y los bajos niveles de alimentación que prevalecen en la mayoría de la población."

"Junto al elevado nivel de formación de capital, está la subsistencia de también elevados niveles de desempleo y subocupación."

"Junto a una industria relativamente diversificada y en crecimiento está la penetración del capital extranjero y la concentración oligopólica en la propiedad y en los medios de producción."

"Junto al consumismo y la modernidad de los artículos que adquiere una parte de la sociedad, está un aparato de producción poco integrado, ineficiente y altamente dependiente del exterior." (19).

En cuanto a la crisis política, Carlos Pereyra señala:

"El proceso de crisis cuyos nítidos síntomas se advierten desde el comienzo de los años setenta amenaza las bases mismas del pacto social en el que descansa el sistema político mexicano: no es de manera alguna, un hecho puramente económico. No pueden combinarse por mucho tiempo un sistema económico, cuyo beneficiario casi exclusivo es el capital y un sistema político que depende del apoyo popular, no importando si los procedimientos son corporativos." (20).

Así, bajo este contexto económico social y político nacional e internacional, el entonces Presidente de México Miguel de la Madrid Hurtado, en el año de 1982, promovió una de las reformas más importantes que ha tenido nuestra

Constitución Política vigente: la llamada reforma económica efectuada a los artículos 25, 26 y 28.

Con tales reformas se elevó a rango constitucional lo que en la economía del País, de hecho, ya venía ocurriendo, introduciéndose, por tanto, en ella los conceptos de rectoría económica del Estado, participación mixta en la economía nacional, planeación democrática del desarrollo nacional y el de las áreas estratégicas y prioritarias de la economía en las que debe intervenir el Estado.

2.2 FUNDAMENTOS TEORICOS DEL SISTEMA DE PLANEACION DEMOCRATICA DEL DEBARROLLO NACIONAL

En la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1982 a los artículos 25, 26 y 28 se reconoce el contexto económico, político y social en el que estaba inmerso el país para ese año. Este contexto con todas sus implicaciones fue tomado como premisa y fundamento para la modificación de dichos artículos con la que se dio pie a la reforma del Estado y al establecimiento de la Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, como lo vemos en la parte de dicha exposición de motivos que textualmente dice:

2.2.1 RESUMEN DE LA EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA REFORMA DE 1982 A LOS ARTICULOS 25, 26 y 28 CONSTITUCIONALES

"De principios del Siglo XX a la novena década, que se ha iniciado, México se ha transformado en todos sus órdenes. Ha ocurrido una transformación rural, y urbana asociada a una acelerada industrialización que ha modificado el tamaño, composición y localización de la población, el desarrollo de las regiones y la estructura productiva. La base de recursos naturales, de inversiones, de producción, de tecnología y de trabajo es radicalmente distinta, a pesar de la heterogeneidad que aún nos caracteriza."

"Las relaciones económicas de hoy, dentro de nuestro país, son mucho más complejas. La interdependencia de nuestros procesos productivos entre sectores y regiones es muy amplia, lo que lleva a efectos y reacciones en cadena ante los fenómenos económicos nacionales e internacionales."

"La sociedad también ha cambiado. Las clases sociales y los diversos agrupamientos se han ampliado y fortalecido. El tejido social es hoy más rico y complejo. Existe ya un amplio y fuerte movimiento obrero, organizaciones campesinas, de clases medias empresariales, de técnicos y profesionistas, cada vez más participantes e interconectados en un sistema de comunicación nacional y con posibilidades crecientes para expresar sus puntos de vista."

"El Estado se ha modernizado. Se ha dado en México una acelerada modernización. Sin embargo, ésta no ha podido resolver con la celeridad necesaria los graves problemas de desigualdad social, de ineficiencia y baja productividad, de escasa competitividad de nuestros productos en el exterior y la generación de suficiente ahorro interno para financiar el desarrollo."

"Existe una falta de adecuación entre el orden normativo y las nuevas exigencias del desarrollo integral que genera incertidumbre y obstaculiza el desarrollo."

"Ante esta situación el país requiere asumir el problema de la definición del rumbo de la estrategia de desarrollo a partir de principios constitucionales del desarrollo económico nacional que actualicen y ordenen las atribuciones existentes, establezcan la seguridad jurídica y permita romper con los principales obstáculos que en mayor medida limitan el cumplimiento de los fines de la Nación."

"Es necesario para fortalecer la estructura constitucional del sistema económico de la Nación, que ésta, de nuevo se reencuentre en sus orígenes, reafirme sus valores, y recupere la esencia de la Constitución para que, sobre esas bases, lleguemos a la síntesis de la orientación que nos dan nuestros valores con las necesidades de instrumentación. Sólo así podremos arribar a una nueva etapa de desarrollo en todos los órdenes de la vida nacional, sobre bases de seguridad jurídica, solidez, dinamismo, permanencia, eficiencia y mayor igualdad social."

"Con la iniciativa de reformas al artículo 25 se establece en un solo cuerpo de ideas los fines de la rectoría del Estado que derivan del propósito de garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y régimen democrático y que mediante el fomento del

crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuyo desarrollo y seguridad protege la Constitución."

"Para llevar esos propósitos a la realidad se establecen y ordenan de manera explícita las atribuciones del Estado en materia económica. siempre referidas al interés general y limitadas estas atribuciones por la propia Constitución y las leyes. Con ello se afirman el principio de legalidad en la función rectora del Estado y se le hace consistente con los instrumentos de la política económica y de la estrategia de desarrollo nacional."

"En lo que concierne a la economía mixta mexicana se establece la concurrencia del sector público, del sector social y del privado a los propósitos generales del desarrollo nacional, incorporado a todas aquellas formas de actividad económica que contribuyen al desarrollo de la Nación."

"La rectoría del Estado clarifica y fortalece sus instrumentos para cumplir sus responsabilidades en la promoción del desarrollo. Las definiciones relativas a la economía mixta delimitan y protegen las actividades económicas del sector social y del sector privado."

"El artículo 26 establece explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, actualmente implícitas en la propia Constitución y establecidas en leyes secundarias."

"Al recoger en la Constitución, los propósitos, atribuciones y las bases del sistema nacional de planeación democrática y la participación de toda la sociedad en el proceso, se fortalece la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la Nación, que contemple el avance político, económico, social y cultural del Pueblo, de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente."

"Para el fortalecimiento de nuestra democracia integral, se faculta al ejecutivo establecer los procedimientos de participación de los diversos sectores sociales en el proceso de planeación del desarrollo."

"Para evitar el incumplimiento de los planes, su dispersión, su falta de vinculación con los proyectos de inversión, su falta de oportunidad y las contradicciones entre los diversos programas, se establece la jerarquía orgánica del sistema nacional de planeación democrática a partir de un Plan Nacional de Desarrollo único del cual han de derivar los programas sectoriales de la Administración Pública Federal, fijándose la obligatoriedad en el cumplimiento de éstos para el sector público, la coordinación e inducción a las acciones de los particulares, vinculando las decisiones generales con las decisiones específicas de inversión, así como su localización en el territorio."

"Es así como el artículo 26 establece las bases normativas generales para la organización de un sistema propio y moderno de planeación que incorpore los criterios de formulación, instrumentación, control, y evaluación del plan y los programas."

"Se introducen asimismo, atribuciones explícitas del Congreso de la Unión en el proceso de planeación del desarrollo nacional."

"De ser aprobada la iniciativa de reformas y adiciones por el constituyente permanente, se establecerán las bases jurídicas e institucionales de una estrategia de desarrollo integral de la Nación que en 1917 fue planteada en sus grandes propósitos y que en la actualidad requiere ser precisada e instrumentada en un conjunto normativo consistente con los valores del proyecto nacional."

"Lo que está de por medio es afirmar las bases para la modernización democrática y la transformación económica de México, removiendo los obstáculos estructurales que podrían llevar a un largo periodo de estancamiento, ineficiencia e injusticia. Nuestra modernización no busca repetir el camino de los países hoy industrializados, sino que se formula a partir de la identidad nacional. Requiere para ser eficaz en el contexto de fuerzas e intercambios que determine la escena mundial, encontrar bases de solidaridad y previsión de rumbos para la acción de los tres sectores de la economía mixta bajo la rectoría del Estado."

"Establecer las bases normativas e institucionales no resuelve por sí los graves problemas económicos que vive México en el momento actual, pero coadyuvará de manera sustantiva a que

la dirección de la política económica y de la estrategia de desarrollo, así como de la planeación democrática se enmarque en nuestro sistema de economía mixta y establezca con claridad los derechos de la sociedad y la seguridad jurídica en la economía."(21)

En pocas palabras, las grandes líneas que contiene esta exposición de motivos, son las siguientes:

a) El reconocimiento de que de principios de siglo a 1982 México se había transformado en todos sus órdenes; que las relaciones de producción internas eran mucho más complejas por su interdependencia, lo que producía reacciones en cadena, y que los diferentes grupos sociales son cada vez más participantes en la vida política del País.

b) El reconocimiento de que pese a la modernización del Estado, éste no había podido resolver los graves problemas de la desigualdad social y de obtener el suficiente ahorro interno para financiar el desarrollo.

c) El reconocimiento de haber una falta de adecuación entre el orden normativo y las nuevas exigencias del desarrollo.

d) De que los fines de la rectoría del Estado son garantizar que el desarrollo nacional sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y el régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo, y una más justa distribución de la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

e) De que es facultad del Estado planear el desarrollo nacional y que mediante su función rectora hará converger los esfuerzos de los tres sectores sociales para lograr el desarrollo integral de la Nación en lo político, en lo económico, en lo social y en lo cultural de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente.

f) Se establece un Plan Nacional de Desarrollo para evitar el incumplimiento de programas, su dispersión y su falta de vinculación con los proyectos de inversión, su falta de oportunidad y contradicciones, con cumplimiento obligatorio para el sector público, la coordinación con los gobiernos estatales e inducción a las acciones de los particulares.

g) Que la planeación incorporará criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del propio plan y los programas.

h) Que se darán atribuciones al Congreso de la Unión en el proceso de planeación del Desarrollo.

i) Que lo que se busca es la transformación económica de México, removiendo los obstáculos estructurales que podrían llevar a un largo periodo de estancamiento, ineficiencia e injusticia.

j) Se reconoce que establecer las bases normativas e institucionales no resuelve por sí los graves problemas económicos que vive México.

Asimismo, en la exposición de motivos de la ley de planeación se encuentra más concreta y explícitamente la teoría de la planeación como lo vemos en la parte que textualmente dice:

2.2.2 RESUMEN DE LA EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY DE PLANEACION

"Una sociedad nacional cada vez más compleja y en contacto con una situación internacional de desorden e incertidumbre exige una estrategia clara e integral de desarrollo, que conjunte y oriente los esfuerzos de los mexicanos para avanzar en la transformación de la realidad hacia una sociedad más igualitaria y libre."

"La planeación democrática constituye un eficaz instrumento para darle rumbo y contenido a nuestra estrategia de desarrollo, mediante un proceso de negociación política que conciliando intereses y atendiendo las necesidades de las mayorías, de respuesta a los retos de nuestro tiempo."

"Es en estos momentos de crisis cuando más se debe planear, para definir con la participación social, las prioridades de asignación de recursos escasos y asegurar que los esfuerzos de corto plazo estén vinculados a los de largo plazo y converjan a la satisfacción de las demandas populares."

"La escasez relativa de nuestros recursos, en comparación con la magnitud del desafío, exige que la estrategia de desarrollo 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."

"En síntesis, la complejidad de la sociedad mexicana, los desequilibrios en el orden internacional, la gravedad de la coyuntura y la magnitud de los retos del País hacen imprescindible que se fortalezca la planeación como instrumento de transformación social y se le institucionalice en un Sistema Nacional de Planeación Democrática."

"La planeación democrática como método de gobierno, organizará el trabajo y las tareas del sector público, y permitirá incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales."

"Así entendida, la planeación no es sólo un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignaciones de recursos: constituye fundamentalmente un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos validados por toda la sociedad."

"Es por ello que en esta iniciativa se persigue que los ejercicios técnicos indispensables estén en todo momento subordinados al carácter democrático y participativo del sistema que se propone. De esta manera, el plan, los programas y las acciones de gobierno expresarán un mandato popular. Ello será el principal apoyo del gobierno para ponerlos en práctica frente a las resistencias y obstáculos de toda índole que inevitablemente se deberán enfrentar."

"En síntesis, la planeación democrática ha de ser instrumento para promover una política de desarrollo que refuerce las bases sociales del Estado, la viabilidad de nuestras instituciones, imprima transparencia a las acciones del gobierno y oriente la actividad económica para satisfacer las necesidades de la sociedad a través de un desarrollo integral que defienda y promueva el empleo y combata la inflación y la carestía."

"Así como la planeación no es panacea, la formulación de planes y programas no garantiza por sí misma su eficaz cumplimiento. Un marco jurídico adecuado permitirá consolidar avances y superar deficiencias para que el plan y los programas trasciendan la etapa de formulación y se realicen de manera efectiva, reconociendo que las cambiantes condiciones de la realidad pueden obligar a su modificación y actualización."

"La estructura institucional del sistema de planeación democrática se integra por todas aquellas dependencias y entidades de la administración pública federal y las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de planeación, vinculadas a través de los responsables de cada dependencia o entidad, las unidades de planeación de las mismas, las comisiones intersecretariales que se establezcan y los mecanismos de participación que se definirán en las disposiciones reglamentarias de esta ley."

"El sistema consta de un conjunto de elementos que, manteniendo su autonomía, están vinculados funcionalmente para permitir que los responsables de la planeación tomen decisiones de manera congruente."

"Las actividades que se realizan dentro del sistema comprenden al proceso en el cual se cumplen las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas, y se precisan procedimientos de participación."

"El sistema nacional de planeación democrática adquiere vigencia al establecerse el proceso de planeación, las atribuciones de sus componentes y sus formas de relación; y al precisarse el plan y los programas que se generan dentro de él, así como su jerarquía, alcance temporal y geográfico. Todo ello conforma el contenido de la presente iniciativa de ley."

"Ello permite definir responsabilidades y tareas de planeación, concentrándose en el logro de los objetivos y prioridades de cada ámbito y permitiendo que los distintos responsables de sector o de entidad coordinada decidan por sí mismos los mejores medios y formas para el logro de lo planeado. Así, la iniciativa de ley se cifiere rigurosamente a los principios normativos que regulan la administración pública federal y busca que la integración del sistema responda a los requerimientos de coherencia técnica y coordinación institucional indispensables para que la planeación pueda dar los frutos que de ella se esperan, manteniendo a la vez la flexibilidad necesaria para permitir la participación ágil y operativa de las diferentes dependencias y entidades."

"En el nivel global es donde se integra el plan nacional de desarrollo, principal documento orientador del sistema, y en cuya elaboración participan los grupos sociales, los gobiernos estatales y los coordinadores de cada sector administrativo."

"Las funciones de la planeación sectorial consisten en expresar, en su ámbito de competencia los objetivos nacionales definidos en la planeación global. Además la planeación sectorial establece los objetivos y prioridades propios del sector y proporciona un marco para la planeación de las entidades coordinadas. En este nivel se elaboran programas sectoriales de mediano plazo con sus correspondientes programas anuales que desagregarán e instrumentarán al plan nacional en cada sector administrativos."

"Para efectos operativos, el proceso de planeación se concibe conformado por cuatro etapas o fases con un orden metodológico, pero que en el tiempo pueden darse simultáneamente en virtud del carácter permanente y continuo de la planeación."

"Tales etapas son las de formulación, instrumentación, control y evaluación, y su cabal cumplimiento asegura la vinculación entre el mediano y el corto plazo."

"La formulación se refiere a la elaboración del plan nacional de desarrollo y los programas de mediano y largo plazo, La instrumentación se refiere a la elaboración de programas operativos anuales en los objetivos de mediano y largo plazo se expresan en términos de metas específicas y se precisan los instrumentos y acciones que habrán de ponerse en práctica en cada ejercicio, así como los recursos de toda índole que con tal propósito se asignarán a la realización de cada acción prevista."

"La instrumentación del plan y los programas es tan importante como su diseño inicial y se lleva a cabo a través de cuatro vertientes que permiten definir el carácter operativo y jurídico de los instrumentos y acciones adecuados a cada caso."

"La vertiente de obligación se aplica a la administración pública federal centralizada y a la paraestatal, con las modalidades propias a la distinta naturaleza de las dependencias y entidades que la integran. Con ello se establece el principio de comprometer al sector público ante todo a ser el

más transparente y fiel ejecutor de lo planeado. Así, resulta imperioso ampliar el horizonte de la planeación, superando las limitaciones de una elaboración anual del presupuesto que, aunque uno de los instrumentos centrales de política no es suficiente para armonizar la diversidad de factores que se deben tomar en cuenta en la planeación."

"La vertiente de inducción se refiere al manejo de instrumentos de política económica y social y su impacto en las decisiones de los particulares para el cumplimiento de los objetivos establecidos por la planeación."

"La vertiente de concertación comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares, personas físicas o morales de derecho social y privado."

"La vertiente de coordinación incorpora las acciones en materia de planeación que la federación realice con los gobiernos de las entidades federativas y a través de éstos con los de los municipios."

"La etapa de control se refiere a las tareas necesarias para lograr una oportuna detección y corrección de desviaciones e insuficiencias, tanto en la instrumentación como en la ejecución de las acciones a fin de asegurar que cumplan cabal y adecuadamente los objetivos establecidos por la planeación."

"La evaluación comprende la acción de cotejar periódicamente previsiones y resultados para retroalimentar las actividades de formulación e instrumentación, con lo que se cierra el ciclo y se asegura el carácter flexible y dinámico de todo el proceso."

"La iniciativa define a la planeación nacional del desarrollo como un medio o instrumento del Ejecutivo de la Unión, para el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado para intervenir en la vida de la Nación."

"Con el fin de contribuir a institucionalizar la planeación, se propone que los proyectos de iniciativa de leyes contengan la expresión de las relaciones que guarden con la Planeación Nacional del Desarrollo."

"La dinámica que presupone la operación del sistema nacional de planeación democrática requiere de ajustes y adecuaciones oportunas que coadyuven eficazmente con sus propósitos; por ello, la iniciativa reserva al ejecutivo federal la facultad de establecer las normas relativas a la organización y funcionamiento del propio sistema."

"El Plan Nacional de Desarrollo expresará el compromiso general en materia de desarrollo económico y social que asuma el titular del Ejecutivo Federal para el periodo que le corresponda."

"El Plan Nacional de Desarrollo sirve de marco de referencia para la elaboración de todos los documentos de planeación que se generen en el periodo correspondiente, contiene estimaciones sobre los recursos, instrumentos y responsables que el país podrá asignar y dedicar para su desarrollo, así como señalamientos fundamentales para el conjunto de las políticas orientadas a lograr el desarrollo nacional."

"La iniciativa prevé que los proyectos de presupuesto de egresos, las iniciativas de leyes de ingresos y la aplicación de los instrumentos de política económica, que regulan e inducen los comportamientos económicos de la comunidad y apoyan o fomentan actividades del sector público, traduzcan los objetivos y prioridades del plan y los programas. Ello permitirá dar congruencia a los instrumentos de desarrollo económico y social bajo la responsabilidad del Estado."

"Con relación a la organización federal de la República, nos hemos fijado el propósito fundamental de avanzar en la coordinación de las tareas de interés común que corresponden a los Ejecutivos federales y Locales, a fin de fortalecer conjuntamente el sistema federal que establece nuestra Constitución y de lograr el desarrollo armónico de los diversos estados y regiones del País, todo ello considerando la participación que debe corresponder a los municipios y las opiniones de los grupos sociales interesados."

"En este sentido se atiende a la consideración de que el proyecto de ley plantea un esquema de planeación de ámbito federal. En consecuencia se asume la plena libertad de los gobiernos estatales y autoridades municipales conforme a sus competencias, de llevar a cabo la planeación del desarrollo en el ámbito de sus respectivas

jurisdicciones, pero se preve la posibilidad y conveniencia de que el Ejecutivo Federal acuerde con los gobiernos estatales y a través de éstos con las autoridades municipales su participación en aquellos aspectos de la planeación nacional que les atañen directamente para coadyuvar a la consecución de los objetivos y prioridades nacionales, al fortalecimiento de las tareas de planeación del desarrollo de los Estados y municipios y a la congruencia que debe caracterizar la determinación de propósitos comunes."(22).

En pocas palabras, las grandes líneas que contiene esta exposición de motivos, son las siguientes

a) *Que ante una situación internacional de desorden e incertidumbre es necesario diseñar una estrategia clara e integral de desarrollo.*

b) *Que la planeación es un instrumento eficaz para darle rumbo y contenido a la estrategia de desarrollo, mediante un proceso de negociación política que, conciliando intereses, y atendiendo las necesidades de las mayorías dé respuesta a los retos de nuestro tiempo.*

c) *Que mediante la planeación se fijan objetivos, metas, estrategias, prioridades, se asignan recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución, se coordinan esfuerzos y se evalúan resultados.*

d) *Que la planeación se concibe como instrumento de transformación social, y que organiza el trabajo y las tareas del sector público, incorporando las actividades del sector social y privado en la consecución de sus objetivos.*

e) Que la planeación constituye fundamentalmente un proceso de participación social, en donde la conciliación de intereses y la suma de esfuerzos permite el logro de objetivos validados por la sociedad.

f) Que el plan, los programas y las acciones de gobierno expresan un mandato popular.

g) Que la planeación es instrumento para promover el desarrollo integral, que defienda y promueva el empleo, combata la inflación y la carestía.

h) Se reconoce que la formulación de planes y programas no garantiza por sí misma su eficaz cumplimiento, y que de acuerdo a las cambiantes condiciones de la realidad el plan y los programas pueden ser modificados y actualizados.

i) Que el sistema de planeación adquiere vigencia al precisarse el plan y los programas, las atribuciones de sus componentes, su alcance temporal y geográfico.

j) Que en la integración del sistema de planeación se busca la coherencia técnica y la coordinación institucional indispensable para lograr sus frutos, manteniendo a la vez la flexibilidad necesaria para la participación ágil y operativa de las diferentes dependencias y entidades de la administración pública.

k) Que en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo participan los grupos sociales, los gobiernos estatales y los coordinadores de cada sector administrativo.

l) Que el Plan Nacional de Desarrollo expresará el compromiso general que en materia de desarrollo económico y social, asuma el titular del poder ejecutivo para el periodo que le corresponda.

m) Que con independencia de que los Estados de la República pueden elaborar sus propios planes de desarrollo, el ejecutivo federal podrá coordinar con los gobiernos estatales el desarrollo local y municipal para lograr los objetivos y prioridades nacionales.

**2.3 MARCO JURIDICO DEL SISTEMA DE PLANEACION
DEMOCRATICA DEL DESARROLLO NACIONAL**

Ahora bien, es necesario hacer el estudio y análisis de las disposiciones legales que se refieren al Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, como son la Constitución, la ley de Planeación, así como las demás leyes que rigen el sistema para descubrir finalmente como se conciben y se aplican en la formulación de los planes y programas nacionales de desarrollo.

**2.3.1 ARTICULOS DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS RELATIVOS A LA PLANEACION DEL DESARROLLO**

"Art. 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 determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para 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."

"Asimismo determinará los organismos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte 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."

"Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

.....

XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social." (23).

2.3.2 LEY DE PLANEACION

"Art. 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal;

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

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

V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas."

"ART. 2.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

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

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

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

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

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

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

"ART. 3.- Para los efectos de esta ley se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados."

"ART. 4.- Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley."

"ART. 5.- El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por la ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan."

"ART. 6.- El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales.

En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior.

El contenido de las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que aluden los párrafos que anteceden, a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional referentes a las materias objeto de dichos documentos."

"ART. 7.- El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales que, conforme a lo previsto en el artículo 27 de esta ley, deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo."

"ART. 8 Los secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional que, por razón de su competencia, les correspondan y de los resultados de las acciones previstas. Informarán también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica y social, en función de dichos objetivos y prioridades.

En su caso, explicarán las desviaciones ocurridas y las medidas que se adopten para corregirlas.

Los funcionarios a que alude el primer párrafo de este artículo y los directores y administradores de las entidades paraestatales que sean citados por cualquiera de las Cámaras para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, señalarán las relaciones que hubiere entre el proyecto de ley o negocio de que se trate y los objetivos de la planeación nacional, relativos a la dependencia o entidades a su cargo."

"ART. 9.- Las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la administración pública paraestatal. A este efecto, los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la ley."

"ART. 10.- Los proyectos de iniciativas de leyes y los reglamentos, decretos y acuerdos que formule el Ejecutivo Federal, señalarán las relaciones que, en su caso, existan entre el proyecto de que se trate y el plan y los programas respectivos."

"ART. 11.- En caso de duda sobre la interpretación de las disposiciones de esta ley, se estará a lo que resuelva, para efectos administrativos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto."

"ART. 12.- Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la administración pública federal se llevarán a cabo, en los términos de esta ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propiedades dependencias y entidades."

"ART. 13.- Las disposiciones reglamentarias de esta ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación de plan y los programas a que se refiere este ordenamiento."

"ART. 14.- La Secretaría de Programación y Presupuesto tendrá las siguientes atribuciones:

I. Coordinar las actividades de la planeación nacional del desarrollo:

II. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal, y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados;

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

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

V. Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen las dependencias de la administración pública federal;

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

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

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

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

II. Proyectar y calcular los ingresos de la federación, del Departamento del Distrito Federal, y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución del plan y los programas;

III. Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario;

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

V. Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, en el logro de los objetivos y prioridades del plan y los programas."

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

I. Intervenir respecto de las materias que les competan en la elaboración del plan nacional de desarrollo;

II. Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector

que, conforme a la ley orgánica de la administración pública federal, determine el Presidente de la República;

III. Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los Estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados;

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

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

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

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

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

"ART. 17.- Las entidades paraestatales deberán:

I. Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan en relación a su objeto y funciones;

II. Cuando expresamente lo determine el ejecutivo federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente;

III. Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales, y en su caso, institucionales;

IV. Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los Estados, a través de la dependencia coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale esta última;

V. Asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo; y

VI. Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional."

"ART. 18.- La Secretaría de Contraloría de la Federación deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas."

"ART. 19.- El Presidente de la República podrá establecer comisiones intersecretariales para la atención de actividades de la planeación nacional que deban desarrollar conjuntamente varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

Estas comisiones podrán, a su vez, contar con subcomisiones para la elaboración de programas especiales que el mismo Presidente determine.

Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones y subcomisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto."

"ART. 20.- En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de

investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismos foros los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo."

"ART. 21.- El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que tome posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo."

"ART. 22.- El plan indicará los planes sectoriales institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo.

Estos programas observarán congruencia con el plan y su vigencia no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor."

"ART. 23.- Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución."

"ART. 24.- Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales se ajustarán a la ley que regule su organización y funcionamiento en lo conducente."

"ART. 25.- Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas en función de los objetivos nacionales fijados en el plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa."

"ART. 26.- Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector."

"ART. 27.- Para la ejecución del plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán durante el año de que se trate las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable."

"ART. 28.- El plan y los programas a que se refieren los artículos anteriores especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los Estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados."

"ART. 29.- El plan y los programas regionales y especiales deberán ser sometidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

Los programas sectoriales deberán ser sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector correspondiente, previo dictamen de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los programas institucionales deberán ser sometidos por el órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal de que se trate, a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector.

Si la entidad no estuviere agrupada en un sector específico, la aprobación a que alude el párrafo anterior corresponderá a la Secretaría de Programación y Presupuesto."

"ART. 30.- El Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación."

"ART. 31.- El plan y los programas sectoriales serán revisados con la periodicidad que determinen las disposiciones reglamentarias. Los resultados de las revisiones y en su caso, las adecuaciones consecuentes al plan y los programas, previa su aprobación por parte del titular del Ejecutivo, se publicarán igualmente en el Diario Oficial de la Federación."

"ART. 32.- Una vez aprobados el plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables, la obligatoriedad del plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales. Para estos efectos, los titulares de las dependencias, en el ejercicio de las atribuciones de coordinadores de sector que les confiere la ley, proveerán lo conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades.

La ejecución del plan y los programas podrá concertarse, conforme a esta ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.

Mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley, el Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y en general del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del plan y los programas.

La coordinación en la ejecución del plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los Estados, a través de los convenios respectivos."

"ART. 33.- El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios."

"ART. 34.- Para los efectos del artículo anterior, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas:

I. Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;

II. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de la planeación.

III. Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción.

IV. La elaboración de los programas regionales a que se refiere la fracción III del artículo 14 de este ordenamiento; y

V. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

Para este efecto, la Secretaría de Programación y Presupuesto propondrá los procedimientos conforme a los cuales se convendrá la ejecución de estas acciones, tomando en consideración los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector, conforme a sus atribuciones."

"ART. 35.- En la celebración de los convenios a que se refiere este capítulo, el Ejecutivo Federal definirá la participación de los órganos de la Administración pública centralizada que actúen en las entidades federativas, en las actividades de planeación que realicen los respectivos gobiernos de las entidades."

"ART. 36.- El Ejecutivo Federal ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación, los convenios que se suscriban con los gobiernos de las entidades federativas."

"ART. 37.- El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados."

"ART. 38.- La concertación a que se refiere el artículo anterior será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma."

"ART. 39.- Los contratos y convenios que se celebren conforme a este capítulo se consideran de derecho público.

Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y cumplimiento de estos contratos y convenios, serán resueltas por los tribunales federales."

"ART. 40.- Los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en los proyectos mencionados; las iniciativas de las leyes de ingresos; los actos que las dependencias de la Administración Pública Federal realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad y la aplicación de los instrumentos de política económica y social, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del plan y los programas a que se refiere esta ley.

El propio Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales observarán dichos objetivos y prioridades en la concertación de acciones previstas en el plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados."

"ART. 41.- Las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Ejecutivo Federal para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir, y en general, inducir acciones a los particulares en materia económica y social se ajustarán a los objetivos y prioridades del plan y los programas."

"ART. 42.- A los funcionarios de la Administración Pública Federal, que en el ejercicio de sus funciones, contravengan las disposiciones de esta ley, las que de ellas se deriven a los objetivos y prioridades del plan y los programas, se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable.

Los propios titulares de las dependencias y entidades promoverán ante las autoridades que resulten competentes, la aplicación de las medidas disciplinarias a que se refiere esta disposición."

"ART. 43.- Las responsabilidades a que se refiere la presente ley son independientes de las de orden civil, penal u oficial que se puedan derivar de los mismo hechos."

"ART. 44.- El Ejecutivo Federal, en los convenios de coordinación que se suscriban con los gobiernos de las entidades federativas, propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven.

De las controversias que surjan con motivo de los mencionados convenios, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 105 de la Constitución General de la República." (24).

**2.3.3 ARTICULOS DE LA LEY ORGANICA DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL RELATIVOS
A LA PLANEACION DEL DEBARROLLO**

"Art. 9.- Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal."

"Art. 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.

.....

XIV. Proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.

.....

XVI. Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

.....

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

"ART. 32.- A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología.

II. Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional.

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

IV. Elaborar los programas regionales y especiales que el señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal y los gobiernos locales; así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en las fracciones II y III que anteceden, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

V. Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos en favor de Estados y Municipios y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas en los términos de las fracciones anteriores.

VI. Coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado."

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

I. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos e egresos.

.....
.....

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

"Art. 50.- Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública federal, con el sistema de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competen a las coordinadoras de sector." (25).

**2.3.4 ARTICULOS DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES
PARAESTATALES RELATIVOS A LA PLANEACION
DEL DESARROLLO**

"Art. 46.- Los objetivos de las entidades paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales que formule la coordinadora de sector, y en todo caso contemplarán:

I. La referencia concreta a su objeto esencial y a las actividades conexas para lograrlo;

II. Los productos que elabore o los servicios que preste y sus características sobresalientes;

III. Los efectos que causen sus actividades en el ámbito sectorial, así como el impacto regional que origine; y

IV. Los rasgos más destacados de su organización para la producción o distribución de los bienes y prestación de servicios que ofrece."

"Art. 47.- Las entidades paraestatales para su desarrollo y operación, deberán sujetarse a la ley de planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas. Dentro de tales directrices las entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazos. El reglamento de la presente ley establecerá los criterios para definir la duración de los plazos."

"Art. 48.- El programa institucional constituye la asunción de compromisos en términos de metas y resultados que debe alcanzar la entidad paraestatal. La programación institucional de la entidad, en consecuencia, deberá contener la fijación de los objetivos y metas, los resultados económicos y financieros esperados, así como las bases para evaluar las acciones que lleve a cabo; la definición de estrategias y prioridades; la previsión y organización de recursos para alcanzarlas; la expresión de programas para la coordinación de sus tareas, así como las previsiones respecto a las posibles modificaciones a sus estructuras."

"Art. 49.- El programa institucional de la entidad paraestatal se elaborará para los términos y condiciones a que se refiere el artículo 22 de la ley de planeación y se revisará anualmente para introducir las modificaciones que las circunstancias le impongan."

"Art. 50.- Los presupuestos de la entidad se formularán a partir de sus programas anuales. Deberán contener la descripción detallada de objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y los elementos que permitan la evaluación sistemática de sus programas."

"Art. 51.- En la formulación de sus presupuestos, la entidad paraestatal se sujetará a los lineamientos generales que en materia de gasto, establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a los lineamientos específicos que defina la coordinadora de sector...." (26).

**2.3.5 ARTICULOS DE LA LEY DE PRESUPUESTO,
CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL RELATIVOS
A LA PLANEACION DEL DESARROLLO.**

"Art. 4.- La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto." (Atribución que actualmente corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ver artículo 31 fracción XIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

"Art. 13- El gasto público federal se basará en presupuestos que se formulen con apoyo en programas que señalan objetivos, metas, y unidades responsables de su ejecución..."

"Art. 15.- El presupuesto de egresos de la federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen."

"Art. 17.- Para la formulación del presupuesto de egresos de la federación, las entidades que deban quedar comprendidas en el mismo, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos."

"Art. 19.- El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integra con los documentos que se refieren a:

I. Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalan los objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada por programa....."

"Art. 25.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, podrá asignar los recursos que se obtengan en exceso de los previstos en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, a los programas que considere convenientes y autorizará los traspasos de partidas cuando sea procedente, dándole la participación que corresponda a las entidades interesadas. En tratándose de ingresos extraordinarios derivados de empréstitos, el gasto deberá ajustarse a lo dispuesto por el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. De los movimientos que se efectúen en los términos de este artículo, el Ejecutivo informará a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al rendir la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

El gasto público federal deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de las partidas que señalen como de ampliación automática en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever." (27).

2.3.6 RESUMEN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988 DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

"Ante la situación por la que atraviesa el país, la planeación del desarrollo se convierte en factor necesario para enfrentar con éxito la adversidad. Tiene un carácter político, ya que permite ordenar el esfuerzo colectivo y los recursos escasos frente a grandes necesidades sociales. Atañe al destino de nuestra Nación. La planeación no garantiza el éxito, pero proporcionan mayor certidumbre y fortalece los instrumentos para enfrentar y conducir el cambio. Con el propósito común, la responsabilidad compartida y la conjunción de acciones, estaremos a la altura del reto histórico de nuestro tiempo."

"La planeación democrática, como principio e instrumento de Gobierno, rechaza los procedimientos autoritarios para solventar nuestros problemas; tenemos un sistema institucional, plural en lo político y mixto en lo económico; popular y nacionalista en lo cultural y en constante lucha por lograr una sociedad más igualitaria."

"El Plan evita rigideces y no se propone compromisos numéricos inamovibles, difíciles de precisar en tiempos de incertidumbre. La situación exige flexibilidad en un marco de principios y propósitos claramente establecidos. Por ello, el Plan es fundamental cualitativo y fija las orientaciones generales; señala el compromiso que el Estado asume para conducir los destinos nacionales en la difícil situación actual, manteniendo la flexibilidad para adecuar los instrumentos y estar prevenidos para enfrentar situaciones inesperadas, conservando la dirección fundamental propuesta."

"Los problemas que enfrenta la Nación no son producto sólo de errores de política; derivan también de factores externos y de la dinámica de crecimiento y las contradicciones internas de la evolución de la sociedad mexicana, que se ha convertido en una Nación grande, compleja y desigual. Por ello, la estrategia del Plan no pretende materializar integralmente la reorientación y el cambio estructural en un sexenio. En algunas áreas se podrá avanzar significativamente; en otras, los resultados tomarán más tiempo. De ello se encargará el pueblo mexicano, en un proceso

constante de renovación. Pero es propósito firme establecer bases sólidas para su ética consecución y dar los primeros pasos en la dirección adecuada."

"Partiendo de estas premisas y características, el Plan establece procedimientos para canalizar y atender las demandas de la sociedad en plena concordancia con nuestros valores. Por ello, se inicia con la ratificación de los principios políticos del Proyecto Nacional, plasmados en la Construcción de 1917 y la precisión de las orientaciones políticas rectoras, producto de la consulta con la sociedad durante mi campaña política. Se apoya también en el amplio proceso de diálogo y comunicación que implicaron los Foros de Consulta Popular que organizamos, a partir de febrero del presente año."

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

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

"De este propósito fundamental se derivan, relacionados entre sí, cuatro objetivos que mi Gobierno se propone alcanzar dentro del término de mi responsabilidad constitucional:

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

"La estrategia del Plan es para vencer la crisis e iniciar los cambios que demanda la sociedad, distribuir más equitativamente entre personas y regiones los frutos del desarrollo y ampliar la participación de la sociedad en los procesos económicos y políticos."

"En el corto plazo, lo fundamental es el combate a la inflación y la protección del empleo. Un país como México no puede vivir permanentemente con la inflación. Los países que han indicado la economía, sólo han logrado reproducir o ampliar año con año los mismos niveles de inflación y, lo que es más grave, no han logrado aumentar en forma sostenida el salario real ni darle permanencia a los empleos. La moral social se debilita y la cohesión interna se disuelve."

"La Ley de Planeación marca la necesidad de integrar programas operativos anuales y sectoriales de mediano plazo. En los primeros se encontrarán las cifras precisas, los compromisos numéricos y las adecuaciones que las circunstancias exigen, que hoy las condiciones impiden considerar con certeza en el medio plazo."

"Reconocemos que en el proceso de planeación la etapa más difícil es la de su ejecución. Hacer un plan no asegura los resultados que propone por el hecho de anunciarlos, determinar una estrategia y establecer lineamientos generales de acción. Particularmente, en la situación que vive el país, se requerirá un esfuerzo extraordinario de eficiencia y productividad por parte de la Administración Pública Federal; tanto a nivel central como paraestatal; coordinación y colaboración decidida de los Gobiernos de los estados y los municipios; y la participación activa de los diferentes sectores y grupos de la sociedad. Hacer el mayor esfuerzo posible para que la ejecución del Plan se realice de acuerdo a lo propuesto, es el indeclinable compromiso del Presidente de la República."

"El Plan Nacional de Desarrollo, resultado de la participación social"

"Entre aquellos pronunciamientos que por su carácter más amplio orientaron la formulación del Plan, cabe destacar los que se refieren a las condiciones sociales que afectan directamente el

nivel y calidad de la vida de la comunidad: acceso de la población al empleo; combate decidido a la inflación; ampliación de los servicios urbanos; distribución en forma justa de los beneficios del desarrollo; establecimiento de un programa integral de abasto que incorpore el esfuerzo coordinado de los sectores público, social y privado; apoyo al desarrollo de la industria alimentaria; conservación y mejoramiento del medio ambiente natural, con énfasis en el uso racional de los recursos acuíferos en todo el territorio; manejo adecuado de bosques y selvas; vivienda digna, combatiendo la especulación de la tierra; vinculación efectiva de los procesos educativo y productivo; revisión y adecuación de la estructura organizativa y de promoción del deporte y la recreación; uso eficiente de la capacidad instalada para el turismo social."

"Una demanda generalizada fue la impartición de justicia expedita e igualitaria que proteja a toda la población y evite los actos arbitrarios de las autoridades, así como la modernización del sistema nacional de administración de justicia, en sus diversas fases."

"Contenido del Plan"

"El Plan está estructurado en tres grandes apartados. En el primero se establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general. El segundo contiene los lineamientos para la instrumentación del Plan en los distintos ámbitos de la vida nacional, y el tercero plantea la manera en que los diferentes grupos sociales pueden participar en su ejecución."

"En el primer apartado, el capítulo de la política del Estado Mexicano contiene los principios del Proyecto Nacional surgido de la Revolución Mexicana y plasmado en la Constitución de 1917. Este capítulo muestra cómo los siete criterios emanados de la consulta popular fundamentan la estrategia de desarrollo contenida en el Plan. Las bases políticas que la hagan posible y la complementarán, se describen en lineamientos generales de gobierno, política exterior, seguridad nacional y justicia."

"En el capítulo tercero se presenta el contexto nacional e internacional en el cual se inscriben las acciones del Plan. A partir de una síntesis del desenvolvimiento nacional desde la Revolución hasta nuestros días, se señalan los logros alcanzados durante este periodo y se evalúa el potencial de desarrollo del país. Se otorga una gran importancia a la identificación y descripción de los problemas coyunturales y estructurales que constituyen el reto del presente. Se muestran, además las tendencias más relevantes de la economía internacional y cómo éstas podrían incidir en el proceso de desarrollo nacional."

"Los resultados de este análisis, al contrastarse con los principios políticos fundamentales, permiten determinar el propósito nacional y los objetivos que habrán de orientar el Plan y a todo el Sistema Nacional de Planeación Democrática."

"Para alcanzar este propósito se plantea una estrategia para el desarrollo económico y social, orientada a recobrar la capacidad de crecimiento y mejorar la calidad del desarrollo, a través de dos líneas fundamentales y acción: la reordenación económica, tiene básicamente tres propósitos: 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, el cambio estructural, se precisa en seis orientaciones generales; enfatizar 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 alentar el sector privado."

"En el segundo apartado, relativo a la instrumentación de la estrategia, el capítulo de política económica general describe los escenarios macroeconómicos posibles y el uso de los instrumentos de carácter global de que dispone el Estado para avanzar hacia los objetivos nacionales. Se describe el manejo de la política de gasto público, precisándose los propósitos que en diferentes aspectos se pretende alcanzar a través de ésta y se presentan los lineamientos de política

para la empresa pública. Atendiendo las necesidades de financiamiento del desarrollo, se define la aplicación de las políticas de ingresos públicos, de subsidios, crediticia y monetaria de deuda pública. Posteriormente, en lo que respecta a las vinculaciones del país con la economía internacional, se precisa la aplicación de las políticas cambiaria, de comercio exterior y de inversión extranjera. Finalmente, se establecen lineamientos de capacitación y productividad."

"El capítulo de política social está integrado por las políticas de empleo, bienestar social y distribución del ingreso: educación, salud y seguridad social; ecología y medio ambiente; y desarrollo urbano y vivienda. En cada una de estas áreas se definen los elementos y prioridades que habrán de orientar su ejercicio en los años siguientes."

"De la estrategia de desarrollo económico y social se desprenden los lineamientos de política que se refieren a sectores específicos: desarrollo rural integral, reforma agraria integral, agua, pesca y recursos del mar, bosques y selvas, desarrollo industrial y comercio exterior, energéticos, minería, sistema integral de transporte, modernización comercial y abasto popular, turismo y desarrollo científico y tecnológico."

"El capítulo de política regional describe el marco para la distribución del crecimiento, definiendo las zonas prioritarias y trazando las líneas de política para la zona metropolitana de la ciudad de México, la frontera norte, el sureste, la costa del golfo y del pacífico. Estas directrices son a su vez producto y orientación para la planeación que realizan la administración pública federal y los Estados y municipios en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones."

"El Tercer apartado del plan delinea las formas en que habrá de integrarse la participación social a la ejecución y evaluación de las tareas nacionales. Este apartado reviste particular importancia porque señala mecanismos para que los diferentes sectores de la sociedad intervengan en la ejecución y evaluación de las acciones definidas por el plan, con lo cual se reafirma el carácter democrático de la planeación." (28).

2.3.7 RESUMEN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
1989-1994 DE CARLOS SALINAS DE GORTARI

"Existe un nuevo ánimo para construir la grandeza de México, el Plan Nacional de Desarrollo propone los términos en los cuales podemos hacerla realidad. Precisa los tres acuerdos que propuse a la Nación cuando protesté el cargo de Presidente de la República:

1. El acuerdo para la ampliación de nuestra vida democrática.
2. El acuerdo para la recuperación económica con estabilidad de precios; y
3. El acuerdo para el mejoramiento productivo del nivel de vida."

"Mediante estos tres acuerdos modernizaremos a México."

"El primer sujeto de la modernización será el Estado, su modernización obliga a eliminar el peso de su estructura que limita y erosiona su capacidad de respuesta ante sus obligaciones constitucionales. Su fuerza económica no radica en su tamaño ni en ámbitos del quehacer productivo que posee."

"El camino para la realización de los objetivos nacionales es la modernización racionalista, democrática y popular."

"El Plan Nacional de Desarrollo se propone avanzar hacia el logro de cuatro objetivos fundamentales:

1. Defender la soberanía y preservar los intereses de México en el mundo.
2. Ampliar nuestra vida democrática.
3. Recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios; y
4. Elevar productivamente el nivel de vida de los mexicanos."

"El plan precisa las bases del Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática. Con él se busca adecuar nuestras instituciones políticas fundamentales y las prácticas que de ellas se desprenden al nuevo México político. Se propone preservar y hacer efectivo el Estado de Derecho; perfeccionar los procesos electorales y la ampliación de la participación política; modernizar el ejercicio de la autoridad dentro del equilibrio entre poderes y entre ámbitos de gobierno, y en el desempeño de cada uno de los funcionarios públicos; y dar un nuevo impulso a la concertación entre las organizaciones sociales y el Estado en la conducción del desarrollo."

"El Plan precisa la colaboración que el Ejecutivo dará a los Poderes Judicial y Legislativo para que sus trascendentes labores alcancen su más eficaz dimensión. El equilibrio que buscamos es el de poderes fortalecidos en sus funciones, capaces de colaborar porque se saben respetados y apoyados. Debilitar a un poder para fortalecer a otros es debilitar a la Nación. Vigorizar la capacidad de los gobiernos de los Estados y de las autoridades municipales no sólo revierte los obstáculos de la centralización, sino que habilita a la Nación para contender con los retos que se dan en todo el País. Asegurar que la acción de toda autoridad sea legal, sea justa, transparente, razonada, es hacer al Estado responsable frente a los ciudadanos, es hacer al Estado democrático."

"México persigue contar con una economía sana, próspera, capaz de garantizar las bases materiales para el desarrollo del enorme potencial de los mexicanos. La estrategia económica del Plan tiene dos metas prioritarias:

1. Alcanzar una tasa de crecimiento cercana al 6% anual; y
2. Consolidar la estabilidad hasta reducir el ritmo anual de aumento de precios a un nivel comparable con el de nuestro socios comerciales."

"Las tres líneas básicas para crecer son:

1. La estabilidad continua de la economía.
2. La ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva; y
3. La modernización económica."

"Constituyen, cada una de ellas, procesos permanentes. La primera se refiere a la estabilidad de precios, no como un propósito que, una vez alcanzado, se sostiene por sí mismo, sino como un objetivo que requiere de esfuerzos permanentes."

"En cuanto a la segunda línea, el crecimiento sostenido dependerá del fortalecimiento del ahorro interno, pero en el corto y mediano plazos es preciso disminuir la transferencia de recursos al exterior, para generar el impulso necesario y revertir las condiciones adversas que han prevalecido en los últimos años. En el Plan se proyecta disminuir la transferencia de recursos al exterior, de alrededor del 7 por ciento del producto en los últimos años, a menos del 2 por ciento en promedio durante la presente administración."

"Con un importante alivio en las transferencias de recursos al exterior, el País alcanzará gradualmente una etapa de expansión sostenida y autosuficiente, en que un mayor crecimiento significará una mayor tasa de ahorro, la que a su vez estimulará un nuevo crecimiento. Nada de esto será posible sin la perseverancia en corregir los problemas que tienden a reaparecer. Aligerar el peso de la deuda, por sí mismo, no resuelve los problemas del desarrollo ni autorizará el derroche o relajamiento alguno en la disciplina de las finanzas públicas. El esfuerzo interno por producir más y mejor es indispensable."

"La tercera línea quiere decir que debemos tener un sector público más eficiente para atender sus obligaciones legales y compromisos populares; contar con un aparato productivo más competitivo en el exterior; un sistema claro de reglas económicas que aliente la creatividad productiva y la imaginación emprendedora."

"El crecimiento y la estabilidad tendrían poco significado para el desarrollo si no se reflejaran en el bienestar colectivo. Por ello, la estrategia global se apoya en el aumento de la productividad para impulsar los avances en el mejoramiento social. La solución perdurable para abrir las opciones de los individuos y los grupos es la creación del empleo y el aumento de la capacidad de compra de los salarios."

"El Plan prevé atender las demandas prioritarias del bienestar social, aquellas que afectan directamente el nivel de vida de las

mayorías: La seguridad pública, la educación, la salud y la asistencia social, la alimentación, la vivienda, la disponibilidad de servicios básicos, el acceso y promoción de la cultura, el deporte y el esparcimiento."

"PRONASOL"

"El Programa Nacional de Solidaridad es el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender la lucha frontal contra la pobreza extrema mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de Gobierno y los concertados con los grupos sociales."

"Los objetivos del Pronasol se orientan hacia los pueblos indígenas y los grupos populares urbanos. Las áreas que recibirán particular atención son: alimentación, regularización de la tenencia de la tierra, mejoramiento de espacios educativos, salud, electrificación, agua potable, infraestructura agropecuaria y preservación de recursos naturales."

"Se procurará prioritariamente la coordinación con los Municipios, porque es ésta la instancia de Gobierno más cercana a las necesidades de las comunidades y la responsable directa de la ejecución de las acciones."

"Las acciones que se realicen para la erradicación de la pobreza extrema se regirán por los siguientes criterios generales de política:

- a) Asignar proporciones presupuestales crecientes a la atención del bienestar de los grupos de menores recursos en el campo y las ciudades.
- b) Extender a todas las zonas indígenas los programas de desarrollo integral.
- c) Comprometer la participación de los demás niveles de Gobierno en la erradicación de la pobreza extrema mediante la contribución de contrapartidas estatales y municipales a las aportaciones del gobierno federal y a la participación de Estados y Municipios en el diseño y ejecución de las acciones, entre otras." (29).

CRITICA

1.- Si bien el artículo 26 Constitucional establece las bases del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, que debe recoger las aspiraciones y demandas de la Sociedad y en el que deben participar de manera obligatoria y programática las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y pueden participar de manera convencional los Estados y los Municipios, y de manera concertada e inducida los sectores social y privado de la economía del país, podemos afirmar que tal planeación democrática no existe. Las incongruencias y contradicciones entre su teoría político-jurídica con diversos postulados constitucionales, entre éstos y los de las leyes secundarias que también rigen el sistema y entre todos éstos con los postulados del propio Plan Nacional de Desarrollo, rompen con dicho sistema y convierten a la planeación del desarrollo nacional en una utopía.

Así, en primer término tenemos que el artículo 3 de la ley de planeación en su segundo párrafo señala:

"Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; se coordinarán acciones y se evaluarán resultados".

Y el segundo párrafo del artículo 21 de la misma ley señala:

"El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática."

Lo anterior hace entender que el Plan Nacional de Desarrollo y todos los programas sectoriales, regionales, institucionales y anuales que deriven de él deben ser cristalinos; debe encontrarse en ellos estrictamente planeado el desarrollo nacional con la determinación precisa de los objetivos, de los recursos que se asignan a cada objetivo, de los responsables y del tiempo en que se deben lograr; sin embargo, hemos podido ver arriba que el Plan Nacional de Desarrollo que operó para el periodo 1983-1988 comenzaba por señalar lo siguiente:

"El Plan evita rigideces y no se propone compromisos numéricos inamovibles, difíciles de precisar en tiempos de incertidumbre. La situación exige flexibilidad en un marco de principios y propósitos claramente establecidos. Por ello, el Plan es fundamentalmente cualitativo y fija las orientaciones generales; señala el compromiso que el Estado asume para conducir los destinos nacionales en la difícil situación actual, manteniendo la flexibilidad para adecuar los instrumentos y estar prevenidos para enfrentar situaciones inesperadas, conservando la dirección fundamental propuesta."(30).

"Reconocemos que en el proceso de planeación la etapa más difícil es la de su ejecución. Hacer un plan no asegura los resultados que propone por el hecho de anunciarlos, determinar una estrategia y establecer lineamientos generales de acción."(31).

Asimismo el Plan Nacional de Desarrollo que rige para este sexenio no es claro, se queda sólo en disposiciones tan generales que contradicen estos postulados y que permiten al Presidente de la República formular los diversos tipos de programas en el tiempo que quiera, con los criterios que él exclusivamente considere y con el manejo discrecional de los recursos, como lo vemos en seguida:

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 en su capítulo 7 titulado Sistema Nacional de Planeación Democrática, señala lo siguiente::

"...el Plan únicamente fija los objetivos y las estrategias que norman las políticas sectoriales de los programas de mediano plazo, los regionales y los especiales..."(32).

En el mismo capítulo 7, después de enlistar los programas sectoriales que se realizarán, señala:

"...Estos programas serán publicados a lo largo de 1989, salvo determinación expresa del Ejecutivo Federal".(33).

En ese mismo capítulo sigue diciendo:

"Además de los programas sectoriales, el Ejecutivo diseñará y ejecutará los programas especiales que considere pertinentes, (entre ellos el PRONASOL). Estos programas deberán tener un enfoque pragmático y flexible. No se trata de hacer un programa detallado para cada tema y a su alrededor organizar una compleja estructura para su ejecución. En los más de los casos, un programa en extremo detallado restaría flexibilidad para propiciar la coordinación y concertación de acciones, por lo que será suficiente fijar las reglas para la coordinación entre las dependencias y para la concertación con organizaciones de la sociedad".(34).

Sigue diciendo el Plan Nacional de Desarrollo:

"Los programas nacionales deberán proveer la dimensión sectorial de las estrategias del plan. Su nivel de generalidad es menor que el del propio plan. En su caso, los proyectos y programas muy específicos podrán ser tema de otros documentos que se deriven del propio programa". (35).

Estos reconocimientos expresos permiten descubrir claramente la anticonstitucionalidad del Plan Nacional de Desarrollo al romperse el principio de legalidad por no cumplirse en sus términos el artículo 3 y 21 de la ley de planeación, reglamentaria del artículo 26 constitucional, pues el Plan en lugar de ser un documento tan general debió señalar con toda precisión los objetivos perseguidos, las estrategias, los responsables de su cumplimiento, la asignación de recursos destinados a cada objetivo y los tiempos en que se deben alcanzar tales metas; y si bien los programas derivados del plan son los instrumentos idóneos para contener estos datos, (por ser documentos más específicos), hemos visto que el propio plan señala que los planes nacionales son también generales y que sus precisiones podrán ser materia de otros documentos que se deriven del propio programa; lo que quiere decir que ni siquiera en los programas se encuentran precisados dichos datos.

Con lo anterior además queda claro que todos los programas a que se refería el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, cuando éste fue decretado, todavía no estaban definidos, sólo se señaló cuales debían formularse dando las líneas de política general que debían seguir, quedando en el

Presidente de la República la facultad discrecional de formularlos todos o casi todos posteriormente a la publicación del Plan.

Esta discrecionalidad del Presidente de la República rompe con todo el sistema de planeación porque existe un orden y relación jerárquica derivada entre los programas sectoriales, institucionales, regionales, especiales y anuales que se deben formular a partir del Plan Nacional de Desarrollo.

Los artículos 23, 24, 25, 26 y 27 de la ley de planeación establecen un orden y relación jerárquica derivada entre los programas sectoriales, institucionales, regionales, especiales y anuales, a partir del Plan Nacional de Desarrollo. Esto significa que de los planes sectoriales derivan los planes institucionales y los especiales, y de estos los anuales; por lo que hasta no estar aprobados y publicados los programas sectoriales, no había bases para elaborar los programas institucionales, ni los especiales, ni los anuales porque todos estos derivan de los primeros; que no fueron publicados todos en 1989 como se señala en el Plan, sino también a lo largo de 1990 y 1991.

EL PROBLEMA FUNDAMENTAL DE LA DISCRECIONALIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA RADICA EN QUE LOS PROGRAMAS REGIONALES, INSTITUCIONALES Y ANUALES NO SE PUBLICAN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. LOS UNICOS QUE SE PUBLICAN SON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LOS PROGRAMAS SECTORIALES, MISMOS QUE COMO SE RECONOCE EN EL PROPIO PLAN.

CONTIENEN CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS, DEJANDO LA ASIGNACION ESPECIFICA DE RESPONSABLES Y DE RECURSOS OCULTOS EN LOS PROGRAMAS INSTITUCIONALES REGIONALES, ESPECIALES Y ANUALES QUE NO SE CONOCEN PORQUE NO SE PREVE EN LA LEY QUE SE TENGAN QUE PUBLICAR EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.

Al respecto cabe preguntarse: ¿ Existe realmente una planeación democrática del desarrollo nacional en donde se fijan objetivos, metas, estrategias, prioridades, se asignen recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución ?.

La respuesta sería que NO. No es suficiente que el Plan Nacional de Desarrollo sea un instrumento tan general que sólo mencione la situación económica y social en la que se encuentra el País y que fije las metas y objetivos perseguidos de una manera descriptiva, discursiva e idealista, y no objetiva y realista como debe ser.

La situación de que los programas no estén incluidos en el Plan y que el Presidente de la República se tome la atribución de formularlos y expedirlos posteriormente a la aprobación del propio plan, además de no publicarse en el diario oficial de la federación, rompe completamente el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional.

2.- Por otro lado, el artículo 26 constitucional en su último párrafo señala:

"En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley".

En relación a esto, hemos podido ver arriba que el artículo 5 de la Ley de Planeación, señala lo siguiente:

"El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por la ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan."

Lo anterior significa que el Congreso de la Unión no tiene ninguna intervención real en la formulación, instrumentación, ejecución y revisión del Plan Nacional de Desarrollo, pues las observaciones y opiniones que emita en cualquiera de estas etapas pueden o no ser tomadas en cuenta discrecionalmente por el Presidente de la República.

Al respecto existe una polémica en cuanto a que si se conculca o no la facultad del Congreso de la Unión establecida en la fracción XXIX-D del artículo 73 Constitucional que prescribe lo siguiente:

"Art. 73.- El Congreso tiene facultad:"

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

La respuesta a esta polémica no tiene mayor problema porque el Plan Nacional de Desarrollo no es una ley, es un acto administrativo como lo vemos más adelante en las CONCLUSIONES; por lo que el Congreso de la Unión no tiene facultades para formularlo, pero este artículo 5 de la ley de planeación si contradice a esta misma ley y a la Constitución

porque la fracción II del artículo 2 de la ley de planeación señala que es principio de la planeación del desarrollo la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático; y la Constitución en su artículo 40 prescribe que es voluntad del pueblo constituirnos en una república representativa y democrática. Asimismo el artículo 3 de la misma Constitución señala que la democracia no es solamente una estructura jurídica y un régimen político, sino también es un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; y al no tener el Congreso de la Unión (órgano plural, representativo y democrático por antonomasia) ninguna intervención real en el proceso de planeación, la democracia se frustra.

De cualquier modo, la magnitud que tiene la planeación del desarrollo en México hace que la facultad exclusiva que tiene el Presidente de la República para elaborar individualmente el Plan Nacional de Desarrollo sea antidemocrática.

3.- En cuanto a la participación social en la planeación del desarrollo, el artículo 20 de la misma ley señala:

"En el ámbito del sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta ley."

"Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismos foros los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión."

"Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo."

En relación a este precepto, el artículo 13 de la misma ley prescribe:

"Las disposiciones reglamentarias de esta ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación de plan y los programas a que se refiere este ordenamiento."

A pesar de la claridad con la que se indica en estos artículos la participación social en todas las etapas de la planeación, hasta ahora ningún Presidente de la República ha expedido las disposiciones reglamentarias a que se refieren los mismos para fijar las bases de la constitución, organización y funcionamiento de los foros de consulta popular permanentes; por lo que la participación social en la planeación del desarrollo en este sentido no existe.

Las consultas populares que hasta ahora se han hecho en los dos planes nacionales de desarrollo, se han presentado únicamente durante las campañas políticas presidenciales como se reconoce en los propios planes.

En este sentido, la ley de planeación es ineficaz por no cumplirse cabalmente, ya que además en la fracción IV de su artículo 1 señala que:

"Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:"

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

Asimismo, el artículo 4 señala:

"Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley."

Y el tercer párrafo del artículo 26 constitucional señala:

"La ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo...."

Del análisis de estas disposiciones se desprende la ineficacia de la ley de planeación y del artículo 26 constitucional porque la participación de la sociedad en la

formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo no existe.

4.- En cuanto a la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo el artículo 21 de la ley de planeación en su primer párrafo prescribe:

"El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que tome posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo."

Asimismo, el artículo 22 de la misma ley señala:

"El plan indicará los planes sectoriales institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo."

"Estos programas observarán congruencia con el plan y su vigencia no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus provisiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor."

Derivado del análisis de estos dos postulados podemos decir que es aquí donde precisamente la planeación del desarrollo se esfuma; porque la vigencia del Plan y los Programas no puede exceder del término constitucional que le corresponda ejercer al Presidente en turno; y aunque se dice que podrán contener consideraciones y proyecciones de más largo alcance, eso no tiene ninguna relevancia porque su vigencia está determinada arbitrariamente, además de que siempre queda a discreción del Presidente en turno tomarlas o no en cuenta.

Aquí se demuestra la antidemocracia y la anticonstitucionalidad del Plan Nacional de Desarrollo porque la planeación no puede ser interrumpida en atención a los objetivos que persigue, que no se extinguen ni se interrumpen cada seis años, lo que también contraviene el artículo 26 constitucional en su primer párrafo, que textualmente dice:

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

Si la planeación del desarrollo verdaderamente fuera democrática, con una participación constante de todos los sectores, se irían haciendo las modificaciones necesarias a manera de darle continuidad y no interrumpirla y sí podría contener consideraciones y proyecciones de más largo alcance.

Al respecto es interesante conocer la opinión del señor Vicente Gutiérrez Camposeco, presidente de la Canacindra, quien coincide con nuestro punto de vista:

"De continuar la política de "péndulo" con rumbos diferentes en cada sexenio, el costo social será siempre mayor para los mexicanos.

Se necesita una estrategia a largo plazo que no sea afectada por los cambios sexenales, pues se tiene que planear bajo un tiempo determinado para que la inversión perdure y cumpla sus objetivos dentro de los programas gubernamentales.

Es necesario acabar con el pendulismo e impedir que los programas del gobierno vayan de un lado a otro de una administración a otra sin solucionar las demandas de la población".(36).

5.- En cuanto a la presupuestación del gasto público federal, la ley de planeación en su artículo 27 establece:

"Para la ejecución del plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán durante el año de que se trate las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable."

En relación a este artículo, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en su artículo 4 señala:

"La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto."

Y el artículo 13 de la misma ley señala:

"El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos."

Lo anterior hace entender que el presupuesto de egresos de la federación debe estar fundado en programas anuales que deben elaborar las dependencias y entidades de la administración pública federal en congruencia con los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales en los que deban intervenir.

En relación a lo anterior, a manera de ejemplo, y a efecto de ver como se presupuesta el gasto público federal en atención a estas disposiciones legales, el Presupuesto de Egresos de la Federación que rige para este año en su artículo 2 preve las erogaciones que realizarán las entidades de la Administración Pública centralizada y los ramos de aportaciones a seguridad social y erogaciones no sectorizables, que importan la cantidad de \$ 89'809'142,700 (OCHENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS NUEVE MILLONES CIENTO CUARENTA Y DOS MIL SETECIENTOS NUEVOS PESOS, MONEDA NACIONAL), mismas que se distribuyen entre dichas entidades y conceptos, según consta, y al final del artículo se establece: "ESTOS RECURSOS SE EJERCERAN CONFORME A LOS PROGRAMAS RESPECTIVOS".

El artículo 3 del Presupuesto establece que las erogaciones previstas para LA SOLIDARIDAD Y EL DESARROLLO REGIONAL, asciende a \$ 7'747'418,300 (SIETE MIL SETECIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES CUATROCIENTOS DIECIOCHO MIL TRESCIENTOS NUEVOS PESOS, MONEDA NACIONAL), Y sólo se dice que las previsiones por este concepto se orientaran a obras y proyectos de inversión de vivienda, educación, agua potable, salud, electrificación, infraestructura agropecuaria y preservación de los recursos naturales que atienda la demanda directa de las comunidades indígenas, campesinas, y grupos populares urbanos. Asimismo, se destinarán a promover proyectos productivos en el medio rural y urbano.

Lo que criticamos en cuanto a esta manera de presupuestar el gasto público es que aunque en los presupuestos de egresos de cada año se señalan las partidas que corresponden a cada dependencia de la Administración Pública Federal, éstas se asignan de manera global y no para cada programa, como lo dan a entender las disposiciones que acabamos de citar y como lo reconoce el propio presupuesto de egresos; por lo que el manejo de los recursos asignados a cada dependencia es también discrecional porque este no se asigna en función de programas claros, sino en función de ramos.

Del análisis de estas disposiciones concluimos lo siguiente:

a) Que el manejo discrecional de los recursos produce el desvío de los mismos, sobre todo porque en el presupuesto de egresos su asignación se hace de manera global, por ramos y no por programas;

b) Que lo anterior trae como consecuencia el incumplimiento de los programas y por tanto el rompimiento del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.

En atención a lo anterior es muy interesante conocer la opinión de Mario Zepeda, quien señala:

"En cuanto a la forma en que se programa y se ejercen los recursos del PRONASOL en el presupuesto anual, se observa que los recursos presupuestales aprobados por la Cámara de Diputados cada año para el ramo de SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL, han constituido una excepción a lo que ordena la Ley de Presupuesto, contabilidad y Gasto Público Federal,

pues ésta en su artículo 13 señala claramente que el gasto público federal se basará en el presupuesto que se formulará con apoyo en programas que señalan objetivos, metas y unidades de ejecución, y esto no se cumple. No se conocen los programas ni los objetivos. Así se reconoce en la cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1989, pues no se establecieron metas originales en virtud de que la programación de las acciones se realiza durante el ejercicio mediante la concertación con grupos indígenas, campesinos de escasos recursos y habitantes de colonias urbano-populares."

"En la cuenta de 1990 se dice: "En los formatos Ejercicio Programático del Gasto y Avance de Programas se excluye el desglose de la inversión por programa y subprograma, así como las metas originales debido a las características de operación del ramo XXVI, ya que el presupuesto autorizado por el poder legislativo se presenta en forma global. La programación de acciones se realiza considerando las prioridades establecidas por la sociedad conforme a la concertación con los distintos grupos sociales en los comités de solidaridad y a los paquetes programáticos definidos en el seno del COPLADE de cada entidad federativa."

"Lo anterior quiere decir que el Presidente de la República decide unilateralmente con quién, qué y cuanto concierta, y con ello, es evidente que no existen reglas públicas conocidas y al alcance de los pobres extremos para acceder a los limitados recursos del PROMASOL en igualdad de posibilidades para obtenerlos." (37).

CONCLUSIONES

1.- Hemos podido ver arriba que la planeación del desarrollo en México se ha institucionalizado en el contexto de la crisis económica, política y social más profunda que hayamos vivido en nuestra historia. En este sentido, teóricamente la planeación surge como un remedio para transformar a la sociedad hacia un estado de mayor igualdad y libertad. Surge de la necesidad de superar la crisis y dar respuesta a las demandas de las mayorías mediante un sistema que imprima transparencia a las acciones de gobierno determinando con claridad los objetivos perseguidos, las estrategias para lograrlos, las prioridades, la asignación precisa de los recursos destinados a cada fin, los responsables de su cumplimiento y los tiempos en que se deben alcanzar tales objetivos, con la participación de los tres sectores de la productividad.

Sin embargo, hemos podido observar como las características de nuestro sistema político impiden que la planeación cumpla cabal y eficazmente los objetivos que persigue. Así, resulta que la planeación es víctima de sí misma porque si bien a través de ella se ha querido acabar, (al menos así se entiende teóricamente), con los procedimientos ocultos, arbitrarios y antidemocráticos en el manejo de las finanzas públicas, actualmente sigue siendo lo mismo, ya que las amplias facultades discrecionales que tiene el Presidente de la República en el marco de nuestro viciado

y engañoso régimen democrático hacen que la planeación del desarrollo se convierta en una simple utopía.

En consecuencia, la planeación en nuestro país constituye un mero instrumento político para dar estabilidad al grupo en el poder, ya que las claras muestras del descontento social, nos han llevado a experimentar la crisis política más grande que hayamos tenido después de la revolución de 1910.

2.- Para corroborar lo anterior, es menester reflexionar sobre la naturaleza jurídica del Plan Nacional de Desarrollo. Para ello es importante conocer la opinión de Jorge Witker, quien señala lo siguiente:

"El conjunto de disposiciones que integran el Plan Nacional de Desarrollo constituye un documento jurídico cuya naturaleza es compleja y ambivalente."

"En principio varias de sus partes no tienen sino un relativo significado jurídico: tales son aquellas que contienen análisis de situaciones y hechos económico-sociales."

"El fin del Plan Nacional de Desarrollo en realidad es explicar y justificar las posiciones tomadas; se puede decir que ellas corresponden a lo que es para un texto de ley o reglamento la exposición de motivos o el informe del Presidente de la República que precede a estos textos; son exposiciones de motivos incorporadas."

"Las normas jurídicas del Plan Nacional de Desarrollo, separándolas de sus presupuestos de hecho, los motivos y los principios generales pueden a su vez ser de distinto tipo:

a) Normas que obligan, aunque con cierta discrecionalidad a la administración pública;

b) Normas que confieren un fundamento jurídico a la acción de los particulares para lograr los fines que se propone;

c) Normas que marcan un cierto rumbo de acción al Estado y por tanto, comprometen dentro de ciertos límites la responsabilidad de la administración pública."

"Dicha enumeración que no puede ser taxativa en la medida en que el planificador siempre puede introducir en cada nuevo plan distintas variantes de acción, muestra de todos modos y claramente, que no es posible pretender encerrar en una sola categoría jurídica a los diversos componentes del plan. Su apariencia de acto único es sólo formal y se refiere tan sólo al procedimiento y a la forma de su exteriorización, pero que no alcanza desde el punto de vista jurídico a su contenido."

"El Plan Nacional de Desarrollo en síntesis es un conjunto complejo de diversos actos jurídicos y no jurídicos, legales y administrativos, generales y particulares que entroncan entre sí formando el sistema que ha de orientar la política económica del Estado en un período determinado."

"El Plan Nacional de Desarrollo nace formalmente de un decreto del poder ejecutivo publicado en el diario oficial de la federación. Si bien su fuente inmediata es un acto administrativo, su fuente mediata es la ley de planeación, misma que tiene un sólido fundamento constitucional. Dicho decreto además de dar autenticidad y certeza al plan, asegura normativamente imperatividad para la administración y compromete al gobierno federal frente a los gobernados a quienes les otorga confianza y seguridad, con la que es factible prever acciones serias en el campo de la producción y los servicios." (38).

En efecto, es verdaderamente difícil precisar cual es la naturaleza jurídica del Plan Nacional de Desarrollo ya que por un lado contiene normas que son relativamente obligatorias para las dependencias y entidades de la administración pública federal. Por otro lado parece ser una declaración unilateral de la voluntad ya que los gobiernos de

las Entidades Federativas y los particulares tienen la potestad absoluta de acogerse a él mediante convenios, los que al celebrarse, si cobran fuerza obligatoria y se consideran de derecho público.

Sin embargo, en su conjunto el Plan Nacional de Desarrollo está muy lejos de constituir un cuerpo de normas jurídicas, (generales, bilaterales, impersonales, abstractas y coactivas), porque en su esencia misma establece la posibilidad de variar en sus objetivos y estrategias, lo que consecuentemente trae aparejada la modificación de los programas sectoriales, institucionales, regionales, especiales y anuales, y la transferencia de recursos, provocando con ello un grave clima de inseguridad jurídica.

En conclusión, y compartiendo la opinión de Jorge Witker el Plan Nacional de Desarrollo jurídicamente es un acto administrativo en forma de decreto polivalente porque tiene una relativa obligatoriedad para las dependencias y entidades de la administración pública federal, y que no tiene ninguna obligatoriedad para los Estados de la Federación ni para los particulares, pero que éstos al aceptarlo a través de convenios sí cobra una fuerza jurídica absoluta.

El Plan Nacional de Desarrollo más que tener un valor o una función jurídica, la tiene políticamente; y si bien es cierto que así se reconoce en su teoría, su problema radica en que en algunos aspectos se le quiere hacer pasar

como un conjunto de normas para darle seguridad jurídica a la población; pero que en la práctica no garantiza nada.

El Plan Nacional de Desarrollo es un simple instrumento político mediante el cual se trata de cumplir con el programa de gobierno del Presidente de la República en turno, en el que se consideran ciertos problemas calificados de interés nacional, se diseñan las estrategias y se especula sobre la disponibilidad de recursos requeridos para lograr solucionarlos, sin que sea obligatorio, en estricto sentido, ni siquiera para la administración pública por su característica de poder variar de acuerdo a las facultades discrecionales tan amplias que tiene el Presidente de la República.

3.- La planeación democrática en México al ser de tipo flexible, no debe significar por eso que en la práctica se vuelva una utopía. El carácter flexible no puede permitir una discrecionalidad tan amplia sin ningún control constitucional y político.

Esta discrecionalidad de hacer los programas en el tiempo que se quiera, con los criterios personales que considere convenientes el Presidente de la República y con el manejo oculto de los recursos hacen que la planeación se pierda porque en los planes y programas conocidos no se precisan los datos que señala la ley de planeación y en los no conocidos se ocultan las asignaciones de recursos y los responsables de su cumplimiento.

4.- Asimismo, podemos caracterizar a la planeación del desarrollo en México como antidemocrática, anticonstitucional y absorbente.

La concentración del poder en el Presidente de la República y el soslayamiento del Congreso de la Unión se explican de la siguiente manera: el Presidente se regula, legisla, se interpreta, se evalúa, se corrige, y el Congreso no participa en nada.

La planeación en México es evidentemente antidemocrática por no recoger una verdadera participación directa de la sociedad en sus diferentes etapas ni indirectamente a través de nuestros representantes en el Congreso de la Unión.

De esta manera podemos afirmar que la planeación al adquirir vigencia y efectividad jurídica en el plan nacional de desarrollo resulta anticonstitucional al romperse el principio de legalidad por no cumplirse en sus términos con la ley de planeación y contradecir las decisiones políticas fundamentales y las demás leyes que rigen el sistema.

5.- También las leyes que rigen el sistema de planeación son contradictorias, dudosas e imprecisas. Un sistema de planeación requiere de un lenguaje claro y técnico, que no esté sujeto a apreciaciones e interpretaciones dudosas, que sus disposiciones no confundan términos, y que no sean contrarios a la acepción que generalmente se les da. En la ley y en la Constitución se

confunde Estado con gobierno. Se trata de excluir, cuando se habla de Estado al pueblo, que es el primero y fundamental componente del Estado y se identifica a éste con el órgano directivo y ejecutor de la voluntad del pueblo que es el Poder Ejecutivo.

Lo que se llama sistema de planeación en México casi nada tiene que ver con la regulación racional de aspectos de la economía y la sociedad.

Los programas se reducen en gran medida a la elaboración de documentos que pueden ser política o técnicamente aceptables, pero que no se aplican y poco sirven para normar actividades o iniciativas; ni siquiera son conocidos por mantenerse como documentos confidenciales dentro del ámbito de las oficinas gubernamentales. La explicación de todo esto se debe al propio autoritarismo que rehusa toda concesión a la democracia; más aún, a que la planeación sea un producto de la participación popular la cual inevitablemente supone cercenar el poder ilimitado del presidente. Por eso se hacen planes que no están destinados a ejecutarse, sino tan sólo sirven para aplacar las críticas al desorden, desperdicio y corrupción de un poder ejecutivo no sujeto a un control responsable, eficaz e independiente por parte del poder legislativo.

6.- Finalmente, la discrecionalidad hace que el sistema de planeación y por tanto todas las leyes que lo rigen se vuelvan ineficaces.

El Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional en México resulta ineficaz debido a su débil estructura tecnocientífica, a una engorrosa administración pública y sobre todo a un defectuoso y viciado régimen democrático.

Asimismo, la ley de planeación resulta ineficaz por no haberse expedido los reglamentos a que se refiere la misma, por lo que está inconclusa.

PROPUESTAS

Las propuestas de carácter jurídico que podemos hacer para sanear o mejorar nuestro sistema de planeación democrática del desarrollo nacional obviamente surgen de la crítica y conclusiones que hemos asentado anteriormente.

Estas propuestas son relativamente sencillas de formularse, pues casi saltan a la vista; pero esta investigación también nos obliga a considerar que no es suficiente hacer aquí sólo una serie de propuestas para modificar las leyes y la propia Constitución, y caer con ello en el error de creer que el problema fundamental de nuestro sistema jurídico radica en la imperfección de sus leyes.

Desde luego nuestras leyes son susceptibles de ser mejoradas o perfeccionadas, y en ese sentido es menester hacer tales propuestas, pero el problema fundamental de nuestro sistema jurídico radica en su ineficacia.

De acuerdo a lo que hemos visto en el desarrollo del presente trabajo, diversos postulados importantísimos de las leyes que rigen el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional no se cumplen; es por ello que terminar el presente trabajo con una serie de propuestas para corregir ciertos vicios, no basta, porque si bien algunos de estos vicios pueden ser remediados a través de modificaciones legales, otros rebasan el ámbito jurídico ubicándose en el terreno de lo político.

En cuanto a las propuestas considero que es necesario facultar constitucionalmente al Congreso de la Unión para que en colaboración con el Presidente de la República formulen el plan nacional de desarrollo.

En este sentido es deseable además que las facultades que ya tiene dadas el Congreso de la Unión en el control y evaluación del plan nacional de desarrollo y los programas a través del informe de ejecución de aquél y de la revisión de la cuenta pública, se perfeccionen a través de la intervención directa de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, sin que para ello dicho control y evaluación pasen por filtros administrativos como son los órganos de control interno de las propias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; por lo que se propone que las facultades que tiene esta secretaría en cuanto al control y evaluación del gasto público y en general sobre la ejecución del plan y los programas, sean actividades reservadas única y exclusivamente a la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de revisar la gestión financiera y el cumplimiento de los objetivos señalados en los programas de desarrollo.

Otra propuesta consiste en señalar que como principio democrático es necesario que se garantice una verdadera participación social en la formulación,

instrumentación, control y evaluación del plan nacional de desarrollo.

En este sentido es imprescindible y urgente que se constituyan los foros de consulta permanente a que se refiere la ley de planeación a efecto de conocer criterios provenientes directamente de la sociedad para cada una de las etapas anteriormente señaladas y que se adopten por los órganos competentes las medidas más convenientes.

Por otro lado, es deseable que el plan y los programas sectoriales, los regionales, los institucionales, los especiales y los anuales sean claros, precisos y públicos. Que en ellos se encuentre lo que manda la ley de planeación que es la determinación clara de los objetivos, de las estrategias, de las prioridades, de los recursos destinados, de los responsables y de los tiempos de ejecución.

En este sentido es importante y necesario que se encuentre congruencia entre la teoría, la ley y la práctica en la planeación del desarrollo.

De lo que se trata es de hacer una Planeación del desarrollo participativa, democrática, que surja del pueblo, clara y eficaz, y no impuesta, centralista, absorbente y secreta como actualmente es.

En este sentido lo que deseamos es una rectoría económica efectiva por parte del Estado, rectoría que es dirigir y planear mediante los instrumentos constitucionales y legales que se tienen, rectoría que no debe ser dictadura. Queremos un plan participativo no impuesto desde el Ejecutivo.

Lo que debe quedar claro es que en cuanto a sus objetivos la planeación del desarrollo debe dirigirse primera y directamente hacia la satisfacción de las necesidades básicas de todos los mexicanos y al desarrollo de la capacidad individual en todos los ámbitos, (en lo cultural, en lo laboral, en lo familiar, etc.), hacia la promoción de la confianza de los ciudadanos en uno mismo y a sentir una verdadera participación en la toma de las decisiones y en la realización de las acciones.

Finalmente y sobre todo es menester señalar que es imprescindible que se entienda como un compromiso ineludible por parte de los servidores públicos y de los ciudadanos en general que se debe respetar la ley como primera condición para hacer que nuestras instituciones funcionen y para que exista eficacia y seguridad jurídica.

Pero precisamente este es el problema de fondo. En México el Derecho está subordinado a la política, porque el problema de la ineficacia del Derecho no es un problema que

tenga que ver con el Derecho mismo, sino con la política; y no es a través de remedios jurídicos como se logra su eficacia.

En este sentido podemos afirmar que las leyes mexicanas son perfectas en su técnica y en su estructura jurídicamente hablando, porque establecen derechos y obligaciones, responsabilidades y sanciones para quienes las incumplen; existen órganos competentes para investigar y sancionar la violación de la ley; pero en todo esto aparece siempre el problema de la ineficacia por una falta de voluntad política para respetarla, cumplirla y aplicarla cabalmente, sin ningún privilegio.

Los acontecimientos políticos en México hoy más que nunca se caracterizan por un afán de hacer valer el Derecho ya establecido; es decir, para hacerlo eficaz. No estamos ya en los tiempos de crear el Derecho, sino de hacerlo valer.

La experiencia actual nos enseña que a falta de voluntad política para respetar la ley y aplicarla hasta sus últimas consecuencias, la propia política resulta ser el medio idóneo para hacer eficaz el Derecho. Dejemos pues que el tiempo y la política sean los que nos den la respuesta y pongan al Derecho en el lugar en que debe estar.

C I T A S B I B L I O G R A F I C A S

- (1) Rangel Couto, Hugo. *El Derecho Económico. Segunda Edición*, Editorial Porrúa, S.A. México 1982. p. 255.
- (2) Acosta Romero, Miguel. *Segundo Curso de Derecho Administrativo. Primera edición*, Editorial Porrúa, S.A. México, 1989. p. 637.
- (3) Palacios Luna Manuel R. *El Derecho Económico en México. Segunda Edición*, Editorial Porrúa, S.A. México, 1986. p. 66.
- (4) Palacios Luna, Manuel R. *Obra citada* p. 67.
- (5) Acosta Romero, Miguel. *Obra citada* p. 639.
- (6) Rangel Couto, Hugo. *Obra citada* p. 256.
- (7) Rangel Couto, Hugo. *Obra citada* p. 257.
- (8) Acosta Romero, Miguel. *Obra citada* p. 643-644.
- (9) De la Madrid Hurtado, Miguel. *Mensaje de toma de posesión. Periódico El Nacional 2 de diciembre de 1982.*
- (10) Rodríguez Pratz Juan José. *La Política del Derecho en la Crisis del Sistema Mexicano. Primera Edición*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1986. p. 217-218.
- (11) Rodríguez Pratz, Juan José. *Obra citada* p. 218-219.
- (12) Martínez H., Ifigenia, de la Peña, Sergio y Clarke, Roland. *Revista Foro Económico. Partido de la Revolución Democrática. 1991. p. 17-18.*
- (13) Rodríguez Pratz Juan José. *Obra citada* p. 217.
- (14) Rodríguez Pratz Juan José. *Obra citada* p. 217.
- (15) Rodríguez Pratz Juan José. *Obra citada* p. 209.
- (16) Rodríguez Pratz Juan José. *Obra citada* p. 214.
- (17) Rodríguez Pratz Juan José. *Obra citada* p. 214.
- (18) Rodríguez Pratz Juan José. *Obra citada* p. 220-221.
- (19) Rodríguez Pratz Juan José. *Obra citada* p. 215.
- (20) Rodríguez Pratz Juan José. *Obra citada* p. 220.

- (21) *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Diciembre 7 de 1982 p. 4-11.*
- (22) *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Diciembre 11 de 1982 p. 48-59.*
- (23) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- (24) *Ley de Planeación, publicada en el Diario oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.*
- (25) *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.*
- (26) *Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo 1986.*
- (27) *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada en el Diario Oficial el 31 diciembre de 1976.*
- (28) *De la Madrid Hurtado, Miguel. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1983. pp. 9 y sigs.*
- (29) *Salinas de Gortari, Carlos. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1989. pp. 11 y sigs.*
- (30) *De la Madrid Hurtado, Miguel. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p. 11.*
- (31) *De la Madrid Hurtado, Miguel. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p. 15.*
- (32) *Salinas de Gortari, Carlos. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. 133.*
- (33) *Salinas de Gortari, Carlos. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. 134.*
- (34) *Salinas de Gortari, Carlos. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. 134-135.*
- (35) *Salinas de Gortari, Carlos. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. 135.*
- (36) *El Universal, Sábado 31 de julio de 1993.*
- (37) *Zepeda Martínez, Mario. Revista Memoria No.36. CEMOS. 1991.*
- (38) *Witker V, Jorge. Derecho económico. Segunda Edición. Editorial Harla, S.A. México, 1986. p. 65-67.*

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Primera edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1989.

Palacios Luna Manuel R. El Derecho Económico en México. Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1986.

Rangel Couto, Hugo. El Derecho Económico. Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1982.

Rodríguez Pratz Juan José. La Política del Derecho en la Crisis del Sistema Mexicano. Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1986.

Witker V. Jorge. Derecho Económico. Primera Edición, Editorial Harla. México, 1985.

DICCIONARIOS

Diccionario Jurídico Mexicano. 4 tomos. Insituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1992.

LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Planeación. Diario oficial de la Federación de 5 de enero de 1983.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Diario Oficial de la Federación de 14 de mayo de 1986.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Diario Oficial de 31 diciembre de 1976.

PERIODICOS Y REVISTAS

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de 7, 11, 23, 27 y 28 de diciembre de 1982.

El Universal, Sábado 31 de julio de 1993.

Revista Económica, número 122 de 15 de noviembre de 1982.

Revista Memoria número 36, octubre de 1991.

OTROS

Mensaje de toma de posesión de Miguel de la Madrid Hurtado. Periódico El Nacional. 2 de diciembre de 1982.

Presupuesto de Egresos de la Federación 1993. Diario Oficial de la Federación de 18 de diciembre de 1992.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Talleres Gráficos de la Nación, 1983.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Talleres Gráficos de la Nación, 1989.