

LA PLANEACION EN MÉXICO

M. Hugo Esparza Valdivia

El objetivo del presente artículo es señalar el desarrollo de la planeación en México en el periodo posrevolucionario y su elevación a rango constitucional en la reforma al artículo 26 de nuestra Carta Fundamental. Con ello, la planeación es una política institucional que trasciende un periodo gubernamental y deviene en un medio de realizar los fines del desarrollo nacional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, en su función normativa intenta enmarcar el acontecer cotidiano de la nación mexicana, a cuyo gobierno corresponde regir su desenvolvimiento íntegro.

En tal forma, el artículo 27 constitucional afirma:

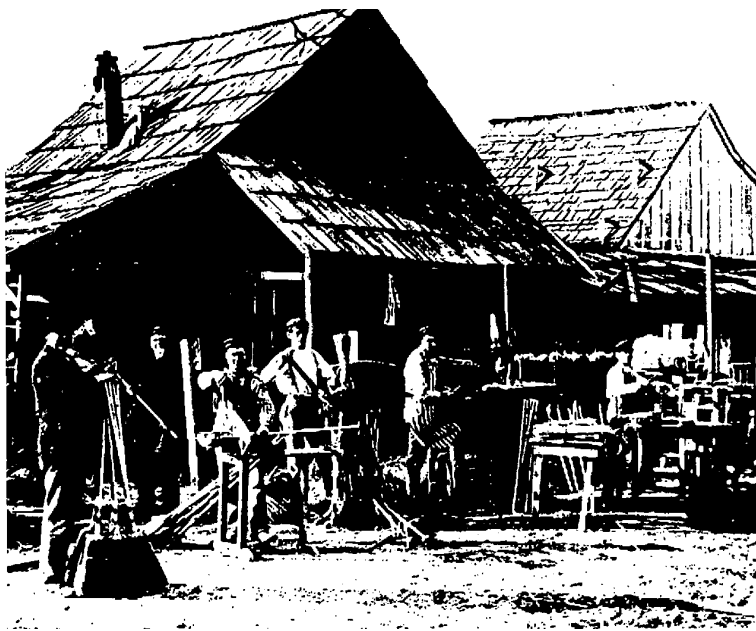
La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde

originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Y en su párrafo tercero indica:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país (...)

De manera implícita, tal artículo (además de los artículos constitucionales 1º, 3º, 28 y 123) plantea la necesidad gubernamental de conducir al país de acuerdo a políticas que el momento circunstancial requiera.



1. LOS PRIMEROS INTENTOS

El primer antecedente directo de planeación en México lo constituye la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, que en su artículo 1º establece:

(...) la planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras.¹

Esta ley fue promulgada el 12 de julio de 1930 por el entonces presidente de la República, Pascual Ortiz Rubio, en uso de facultades extraordinarias concedidas por el Congreso de la Unión el 15 de junio de 1928, creándose el Consejo Nacional Económico, que fungiría como órgano consultivo de los poderes federales y locales, luego de la elaboración de un plano nacional de México para dividir al territorio de acuerdo a sus características para la planeación.

En sus considerandos esta Ley explica el porqué de la necesidad de la planeación en México en los siguientes términos:

Que cuando se han multiplicado los medios de relación entre los seres humanos, cuando por la industria moderna se han originado nuevas necesidades, cuando el aprovechamiento de la tierra ha sido más justo y más debido, se ha convertido el problema primitivo de un mejoramiento urbano en otro más amplio de carácter regional, y de ahí, hasta intentar, lo que muchos países vienen emprendiendo, la realización de una positiva planeación racional.

Que México ha llegado a un momento histórico en que no debe continuar apartado de este movimiento general, porque llegaría dentro de poco tiempo a tales condiciones de atraso, que el contraste existente sería cada vez más desfavorable para promover su franco desarrollo material y constructivo.²

Lo anterior es un reflejo de las necesidades coyunturales provocadas en México por la crisis de 1929, y sin mencionarlo expresamente hace referencia a la URSS, que era la única nación del momento que realizaba "una positiva planeación racional".

Asimismo, los considerandos de la Ley expresaban: "Que debe existir un órgano del Ejecutivo que vele por la satisfacción de tales necesidades, adoptando medidas de orden y de previsión sobre la base de la mayor economía y de la más estricta eficiencia, (...)".

Para poner en práctica estas disposiciones la Ley creó las comisiones Nacionales de Planeación y la de Programa. La primera debía fungir como cuerpo consultivo de la Comisión de Programa.

La Comisión de Programa fue adscrita a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, en virtud de que esta dependencia estaba facultada administrativamente para ejecutar obras públicas y en tal forma se relacionaba la función de planeación a un acto de autoridad por el beneficio social de las obras.³

Sin ser abrogada, esta Ley no se aplicó con posterioridad.

En 1934 el Partido Nacional Revolucionario (PNR) formula el primer Plan Sexenal, cuyos objetivos fundamentales eran "la cuestión agraria, el problema educativo y el rescate de recursos de manos extranjeras"⁴. Para Miguel S. Wionscek, "El Plan Sexenal era un plan económico sólo de

1. José Manuel Villagordo Lozano, "Evolución histórica de los aspectos jurídicos de la planeación en México", *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Porrúa, 1981, p. 22.

2. *Diario Oficial* de la Federación, México, 12 de julio de 1930.

3. Arturo Guillen, *Planificación económica a la mexicana*, 7a. ed., México, Editorial Nuestro Tiempo, 1985, p. 23.

4. *Ibid.*, p. 57.

nombre, no contenía ningún instrumento práctico para su ejercicio".⁵

Lo anterior, desde un punto de vista técnico es inobjetable dado que no se estableció siquiera el órgano encargado de la ejecución del Plan; sin embargo, los objetivos más trascendentales del mismo se cumplieron con creces, prueba de ello es en materia educativa la reforma al artículo 3^o constitucional que estatuye la educación socialista, en el campo las 17.890,000 hectáreas repartidas que contrastan con los aproximadamente 1 millones de hectáreas repartidas entre 1915 y 1933; además del fortalecimiento de las instituciones como el Banco Nacional de Crédito Agrícola —que refaccionaba a pequeños propietarios— y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, que hacía lo propio con los ejidos; así "a partir de 1935, las inversiones públicas se canalizan fundamentalmente hacia obras de riego, duplicándose el área de regadío durante el sexenio".⁶

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935 establecía la obligación de que los titulares de cada secretaría o departamento presentaran sus programas anuales.⁷

En el apartado intitulado "Economía nacional" el plan señalaba:

(...) el gobierno regulará aquellas actividades de explotación de los recursos naturales y el comercio de los productos que signifiquen un empobrecimiento de nuestro territorio, de la siguiente manera:

1) Se hará efectiva la nacionalización del subsuelo.⁸

Dicha disposición se ejecutó el 18 de marzo de 1938, dando plena vigencia a la propiedad de la nación establecida en el artículo 27 constitucional.

El segundo Plan Sexenal para el periodo 1940-1946 fue elaborado conjuntamente por la oficina técnica de la Secretaría de Gobernación y por el comité central ejecutivo del Partido de la Revolución Mexicana, y es un intento de reafirmar y llevar adelante los logros del cardenismo. Las diversas metas que se proponían alcanzar eran: a) Evitar la injusticia social en la distribución de la riqueza de modo que la clase trabajadora obtuviera la máxima participación entre el mayor número de trabajadores, compatible con la posibilidad de utilidades razonables



que conservara y atrajera capital hacia las empresas productoras.

- b) Proteger el ingreso real del pueblo y elevar los salarios del trabajador mexicano para mejorar su condición económica y social.
- c) Impulsar el desarrollo industrial del país.
- d) Consolidar la independencia económica nacional, asegurando para el Estado un grado cada vez mayor de dirección de la economía nacional.⁹

Los objetivos anteriores en su mayoría fueron postergados para su realización debido a la segunda Guerra Mundial y a la política de "unidad nacional" del sexenio, que impulsó la sustitución de importaciones y la formación y consolidación del capital privado.

El 9 de julio de 1942, por decreto presidencial se creó la Comisión Federal de Planificación Económica. Este organismo estuvo abocado al estudio de problemas económicos concretos, creados por la segunda Guerra Mundial.

En diciembre de 1947 se promulgó la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, cuya finalidad fundamental fue controlar las inversiones y erogaciones del gobierno federal destinadas a tales fines.

Durante la campaña de Miguel Alemán a la Presidencia de la República se elabora un programa de gobierno, pero ese mandatario nunca expidió planes de gobierno. Se hizo un intento durante su gobierno de crear una comisión de inversiones pero se abandonó.

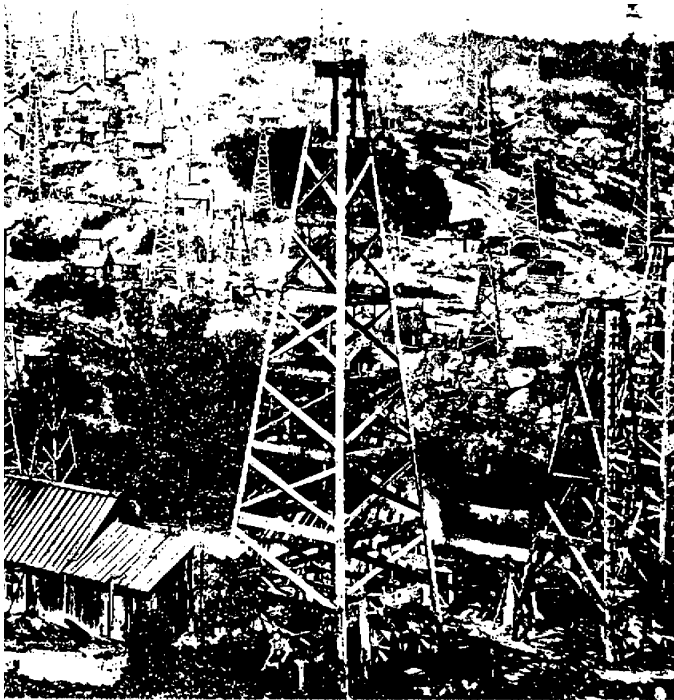
5. Miguel S. Wionscek, "Antecedentes e instrumentos de la planeación de México", *Bases para planeación económica y social de México*, 2a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1969, p. 26.

6. *Antología de la planeación en México (1917-1985)*, Vol. I, "Los primeros intentos de planeación en México (1917-1946)", México, SPP-FCE, 1985, p. 29.

7. Guillen, *op. cit.*, p. 61.

8. *Ibid.*, p. 207.

9. Albert Waterson, *Planificación del desarrollo: Lecciones de la experiencia*, México, FCE, 1979, p. 76.



El artículo 131 constitucional se modificó el 28 de marzo de 1951 para facultar al titular del Poder Ejecutivo a legislar en materia de comercio exterior y regular la economía nacional. Esta medida fue tomada entre otras razones por las oscilaciones que provocó en la economía mexicana la guerra de Corea, lo que hizo necesaria una regulación estatal del sector externo de la economía.

2. EL PROGRAMA NACIONAL DE INVERSIONES 1953-1958

En 1953 se crea el Comité de Inversiones, el cual estaba integrado por personal de las Secretarías de Hacienda y Economía Nacional, lo que produce discrepancias en la elaboración y toma de decisiones. Por acuerdo del presidente Adolfo Ruiz Cortines, el 29 de octubre de 1954 se crea la Comisión de Inversiones, encargada de proyectar la inversión pública federal, la cual informaría directamente al Presidente de la República.

La Comisión de Inversiones levantó un inventario de proyectos de inversión pública en proceso de ejecución. El inventario se conservó actualizado, con suficiente anticipación al año fiscal. Lo que sirvió de base para el programa de inversiones.

Esta comisión formuló anualmente un plan preliminar de inversión pública integrado, que repartía

los fondos disponibles entre los departamentos patrocinadores y las agencias autónomas, y por proyecto, de acuerdo con las prioridades establecidas por la comisión. Después que el plan preliminar fue revisado por el Presidente de la República y de ser puesto en forma final por la comisión, éste se convirtió en la base de las asignaciones presupuestales por la Secretaría de Hacienda.

La irrigación, la energía eléctrica, el petróleo y los transportes, fueron los sectores de más elevada prioridad para la inversión pública, como lo han sido durante años. A la inversión pública en estos sectores había correspondido consistentemente cerca de las tres cuartas partes del total de la inversión pública.

Otra característica relevante de esta comisión fue el hecho de abogar por una planificación parcial con metas precisas, lo cual fue positivo si consideramos que:

En la India, Pakistán y Francia, por ejemplo, la planificación integral no fue intentada sino hasta sus segundos planes; en Irán sólo hasta su tercer plan, y en el Sudán en ocasión de su cuarto plan. En la URSS, el Primer Plan Quinquenal para 1928-1933 estableció metas para 50 ramas industriales en comparación con los 120 objetivos industriales establecidos en su Segundo Plan Quinquenal para 1933-1937.¹⁰

La tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) en el periodo 1953-1958 fue del 5.8% anual en términos reales y la proyectada en el programa de 5.9% anual. La inversión pública no se pudo financiar íntegramente con ahorros del sector público. Fue necesario recurrir tanto al financiamiento interno como al externo, más al segundo que al primero; para el año terminal del programa ambos financiamientos significaban el 41% de la inversión pública federal, frente al 18% que había sido en 1953.¹¹

Los años del desarrollo estabilizador

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 crea la Secretaría de la Presidencia, responsabilizada de la elaboración de los planes nacionales, regionales y sectoriales, así como de la aplicación y manejo de las inversiones públicas destinadas a aquéllos. El 23 de diciembre de 1958 la nueva secretaría integra en su estructura a la Comisión de Inversiones, que se transforma en Dirección de Inversiones Públicas, y paralelamente se crea una Dirección de Planeación.

10. *Ibíd.*, p. 76.

11. Solís, *op. cit.*, pp. 138-141.

En tal forma, la nueva secretaría se constituía en coordinadora de la programación presupuestada pero no existía apoyo legal que pudiera vincular el régimen de responsabilidades de la administración pública federal respecto de la observancia de una planeación nacional.

En 1961 es firmada en Uruguay la Carta de Punta del Este entre los Estados de América Latina y Estados Unidos, dando así origen a la Alianza para el Progreso (ALPRO), como una respuesta de los Estados Unidos a la Revolución cubana. Para recibir la ayuda económica de los Estados Unidos se determinaba como requisito previo la formulación de planes de desarrollo, y además que los países receptores se comprometieran a intensificar la reforma agraria, reforma fiscal y políticas de bienestar social.

Este es el origen del Plan de Acción Inmediata 1962-1964, elaborado por una comisión intersecretarial formada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y de la de Hacienda y Crédito Público. Sus principales propósitos fueron:

- 1) Lograr un crecimiento sostenido del producto interno bruto a tasas no menores de 5% anual en el primer quinquenio (1961 -1965) y de 6% en el siguiente.
- 2) Mejorar la distribución del ingreso a fin de fortalecer el poder de consumo de los grupos mayoritarios de la población y crear así un mercado más vigoroso.
- 3) Llevar a cabo reformas en la estructura económica y social, particularmente en el campo tributario, para remover obstáculos que dificultaban el crecimiento dinámico del país.¹² Durante el periodo de 1962-1964 un acelerado

crecimiento de la inversión pública y privada permiten incrementos del PD3 de alrededor de un 8.1 % anual en promedio, superando la meta que establecía el Plan.¹³

En el sector agrícola el deterioro interno se vio fomentado, ya que se le otorgaron menos recursos de los proyectados.

La iniciativa intitulada "Ley federal de planeación" fue presentada por la Gran Comisión de la Cámara de Senadores el 19 de septiembre de 1963, estatuyendo la necesidad de formalizar y hacer permanente el proceso de planeación, a un año de terminar el periodo sexenal. La iniciativa no trascendió el proceso legal.

La XLVI Legislatura del Congreso de la Unión recibió, del Partido Popular Socialista (PPS), el 5 de



octubre de 1965, una iniciativa de reforma al artículo 28 constitucional consistente en el sometimiento del Estado y los particulares, en atención a la función social, a un plan general de desarrollo. La improcedencia de esta iniciativa se basó en el rompimiento que se originaría a la estructura constitucional.

El Plan de Desarrollo Económico-social 1966-1970 "se diferencia del Plan de Acción Inmediata en el hecho de que las actividades del sector público están apoyadas en proyectos concretos".¹⁴

Los objetivos del Plan de Desarrollo Económico-social eran.

- a) Lograr que el producto interno bruto creciera en 6.5% al año.
- b) Dar prelación a las actividades agropecuarias y programar su desarrollo acelerado.
- c) Acelerar la industrialización, a fin de que la industria y los servicios estuvieran en condiciones de absorber los excedentes de población rural y el incremento de la fuerza de trabajo urbana.
- d) Atenuar y corregir los desequilibrios en el desarrollo, tanto entre las regiones como entre las distintas ramas de actividad.
- e) Distribuir más equitativamente el crecimiento del ingreso nacional.
- j) Se programaba mantener la estabilidad del tipo de cambio y combatir las presiones infraccionadas¹⁵.

En la segunda década de los años sesenta, a pesar de la expansión económica, persisten graves problemas: un rezago del sector agrícola con

12. *Ibid.*, p. 143.

13. *Antología, op. cit.*, pp. 59.60.

14. *VISolís, op. cit.*, p. 165.

15. *Antología, op. cit.*, p. 62.

respecto al sector industrial y al crecimiento demográfico, lo que obligó a importaciones que motivaron presiones inflacionarias en toda la economía; una desigual distribución del ingreso cuya tendencia era la concentración del mismo; desequilibrios en el sector externo de la economía que se manifestaron en un deterioro de la balanza de pagos; un marcado contraste entre el desarrollo de regiones que favorecía la concentración de la industria, exacerbando la oposición entre la ciudad y el campo, convirtiendo a este último en un territorio devastado que suministra a los centros urbanos e industriales fuerza de trabajo mal remunerada, así como productos alimenticios e insumos subsidiados mediante precios de garantía que permiten la acumulación del capital en el sector industrial; insuficiencia de los ingresos del sector público para cumplir con las necesidades sociales.

Lo anterior generó presiones sociales que provocaron cambios en la orientación de la economía.

El sector industrial absorbió la mayor parte de los recursos de inversión, tanto del sector público como del privado (39.4%).¹⁶

En cuanto a desequilibrios, el sector primario tuvo tasas de incremento del orden del 2.5% anual, mientras la población crecía a una tasa de 3.5%, la industria lo hacía al 9.2% y el conjunto de la economía al 6.9%.¹⁷

3. LOS AÑOS DE TRANSICIÓN

En 1971 se crea la Comisión de Coordinación y Control del Gasto Público. En él participaron las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional. La comisión tenía entre sus funciones colaborar en el control y evaluación de las asignaciones presupuestales.

En 1973 fueron elaborados los Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980 por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, además del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, del Fondo de Cultura Económica y de la Comisión Económica para América Latina.

Entre los principales objetivos del documento se encontraban:

- Acelerar el crecimiento del producto nacional.
- Favorecer la creación de empleos, y
- Afianzar la independencia técnica económica del país respecto del exterior.¹⁸

Este programa nunca se realizó, sólo era una declaración de propósitos, puesto que no definía qué instituciones serían las responsables de su ejecución, ni plazos para su realización, además de que la coyuntura político-económica del momento obligó a aplicar políticas no congruentes con el programa.

En el año de 1975, la Secretaría de la Presidencia preparó una iniciativa de Ley General de Planeación Económica y Social, con el propósito de sistematizar en un solo documento las normas, principios y procedimientos referidos a la planeación.

No obstante, el Proyecto de Ley no prosperó, ya que no se envió a la Cámara de Diputados para su análisis y dictaminación.

Ese mismo año se iniciaron los estudios encaminados a la aplicación del presupuesto por programas que vendría a sustituir al presupuesto tradicional, pero al fin se optó por un sistema intermedio: el presupuesto con orientación programática.¹⁹

En este sexenio se estimaba un incremento del producto interno bruto del 7% promedio anual, pero su tasa de crecimiento fue del 5.6%. La reforma fiscal puesta en marcha en 1972 no fue fructífera para los ingresos públicos y provocó una disminución en la inversión privada. La crisis del petróleo de 1973 también incidió en forma negativa sobre la economía, ya que México importaba volúmenes significativos de hidrocarburos.

El Plan Básico de Gobierno 1976-1982 fue presentado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) como plataforma electoral y constituyó un planteamiento político acerca de los problemas económicos y sociales del país.

Se definieron tres áreas fundamentales: la reforma política, la reforma económica y la reforma administrativa. Las reformas promovidas al marco normativo de la Administración Pública federal se encuentran contenidas fundamentalmente, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y en la Ley General de Deuda Pública.

16. *Ibid.*, p. 63.

17. *Ibid.*, p. 76.

18. *Ibid.*, p. 76.

19. *Ibid.*, p. 86.



Es con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 24 de diciembre de 1976, abrogatoria de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, que el Poder Ejecutivo es requerido, a través de la flamante Secretaría de Programación y Presupuesto, a "proyectar la planeación nacional del desarrollo".²⁰ El día 2 del mismo mes y año, el titular del Poder Ejecutivo fue autorizado por el Congreso de la Unión a la firma de convenios con los estados de la Federación, para coordinar la planeación en todo el territorio mediante convenios únicos de desarrollo.

Posteriormente se elaboraron planes de desarrollo sectorial: desarrollo industrial, agroindustrial, sistema alimentario mexicano, empleo, educación, energía, pesca, comercio, desarrollo urbano y el de ciencia y tecnología entre otros.²¹

El 17 de abril de 1980 es promulgado, mediante decreto presidencial en el *Diario Oficial* de la Federación, el "Plan Global de Desarrollo", cuyos objetivos se encuentran enumerados en su artículo tercero:

- I. Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural;
- II. Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda;
- III Promover un crecimiento económico alto, sostenido, eficiente, y

IV. Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.²²

Este plan no tuvo eficacia, entre otras razones por haber sido elaborado con posterioridad a los planes sectoriales, lo que resultó incongruente e impidió una conjunción de acciones, y por proyectar su financiamiento —en forma implícita— en los ingresos petroleros que disminuyeron drásticamente en 1981, haciéndolo inoperante.

4. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

Se llevaron a cabo adiciones y reformas con el propósito de elevar a rango constitucional la planeación del desarrollo. En diciembre de 1982 se promovieron reformas y adiciones a los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XLX y XX; 28 y 73, fracciones XXLX-D, XXLX-E y XXLX-F, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 135 constitucional permite la adición o reforma a sus preceptos. La complejidad económico social del país demandaba la adecuación de su estructura jurídica que permitiera la realización de los planes de gobierno; para ello se requería modificar y sumar los principios fundamentales del orden jurídico nacional contenidos en la Constitución.

El 29 de diciembre de 1982 es aprobada la Ley de Planeación por el Congreso de la Unión, y

20. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, artículo 32, fracción I, 1985.

21. *Antología*, op. cit., p. 90.

posteriormente publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 5 de enero de 1983. Ésta Ley abrogó la Ley sobre Planeación General de la República de 1930.

El 3 de febrero de 1983 aparecen, en el *Diario Oficial* de la Federación, las reformas anteriormente promovidas, que algunos autores consideran como un "capítulo económico de la Constitución", que en estricto derecho no es un capítulo y mucho menos una sistematización.

El artículo 16 es adicionado con un párrafo tercero (anterior artículo 25) y un párrafo cuarto (anterior artículo 26).

En el artículo 25 se otorga al Estado la rectoría del desarrollo nacional, la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, a la cual concurrirán el sector público, social y privado.

El contenido del artículo 26 especifica la organización de un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional a cargo del Estado.

Las fracciones XLX y XX que adicionan el artículo 27 constitucional introducen el concepto de Desarrollo Rural Integral, así como las condiciones para una tramitación expedita de la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo.

El artículo 28 contempla la práctica monopólica, la protección de los consumidores, las actividades exclusivas del Estado.

El artículo 73, referente a las facultades del Congreso, establece en su fracción XXIX-D la expedición de leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; en su fracción XXIX-E, leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, y en su fracción XXIX-F, leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera y aspectos de desarrollo técnico y científico.

Jorge Witker señala que en la iniciativa hay un reconocimiento a la existencia de una estructura política poliárquica que no ha recibido una sanción constitucional y que impide un diálogo o consenso de integración social.²³

Es la búsqueda de un nuevo pacto social con los sectores empresariales por una mutuación en los "factores reales del poder".

Los sectores que de hecho habían funcionado bajo la tutela y el aliento del Estado adquieren carta de naturalización constitucional, partici-

pando en la economía en condiciones de igualdad frente al Estado.

Hay un perfil neoliberal porque el Estado se obliga a jugar un papel subsidiario activo en el aliento y protección del sector privado, sin que dicho sector tenga la obligación de actuar dentro de los esquemas de planeación nacional.²⁴

El "conjunto de relaciones donde se vinculan dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y organismos de los sectores social y privado, identificándose responsabilidades para la toma de decisiones de manera congruente y de común acuerdo",²⁵ recibe la denominación de "Sistema Nacional de Planeación Democrática".

El artículo 26 constitucional establece un Sis* tema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional que imprima dinamismo, solidez, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

En su artículo 3º, la Ley de Planeación define a la Planeación Nacional del Desarrollo como:

la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

La planeación se compone de las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación.

La formulación se refiere a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano y largo plazo.

La instrumentación a la elaboración de programas operativos anuales en los que los objetivos de mediano y largo plazo se expresan en términos de metas específicas.

La instrumentación del Plan y los programas se lleva a cabo a través de cuatro vertientes:

Vertiente obligatoria. El carácter obligatorio de la planeación se limita a la administración pública federal, pues los lineamientos del Plan Nacional obedecen aun mandato constitucional.

Vertiente de coordinación. Se refiere a las acciones que el gobierno federal realiza con los gobiernos de las entidades federativas y a través

22. *Plan Global de Desarrollo*, 3a. ed., México, 1980.

23. Jorge Witker, "La función del Estado en la economía", *Nuevo Derecho Constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, p. 77.

24. *Ibid.*, p. 79.

25. Texto presentado a la Asamblea de la Cámara de Diputados por la Comisión de Programación, Presupuestó y Cuenta Pública, Planeación Democrática, No. 9, México, SPP, noviembre de 1983, página 13.

de éstos con los de los municipios. En esta área la ejecución del Plan se realizará en el marco del Convenio Único de Desarrollo. Debiendo respetarse la soberanía de los estados de la Federación y la autonomía municipal; la coordinación es el medio de vinculación de los estados al desarrollo nacional para lo cual se instrumentó el Convenio Único de Desarrollo, que Ruiz Massieu define como:

Un acuerdo de voluntades celebrado entre dos personas de igual jerarquía estructuradas por dos órdenes normativos también de idéntica jerarquía. Esas dos personas (Poder Ejecutivo de la Unión y Poder Ejecutivo estatal) son de derecho público. Ambas partes tienen que disponer de competencia para celebrar el instrumento que nos ocupa, porque se trata de órganos del Estado mexicano y, por ende, disponen sólo de un ámbito de actuación (de competencia), que restringidamente los ordenamientos legales les circunscriben.²⁶

Vertiente de concertación. Los sectores público, social y privado podrán concertar acciones conjuntas de acuerdo a los lineamientos previstos en el Plan. En estos casos se celebran contratos y convenios de derecho público. La concertación se logra vía convenios al que concurren voluntades para acordar medidas de planeación, ya sea Esta-

do-Federación o sector privado o social-Federación; de esta manera se generan obligaciones para las partes que podrán ser requeridas por los términos establecidos. *Vertiente de inducción.*

La inducción de comportamientos económicos de la comunidad se logra al través de los instrumentos de política económica o actos de autoridad mediante los cuales se orienta, se promueve, se regula, se limita o se prohíben las acciones de los particulares (...) para propiciar su congruencia con los objetivos nacionales del desarrollo.²⁷

La etapa de control consiste en la detección y corrección de desviaciones e insuficiencias para que se cumpla con lo establecido.

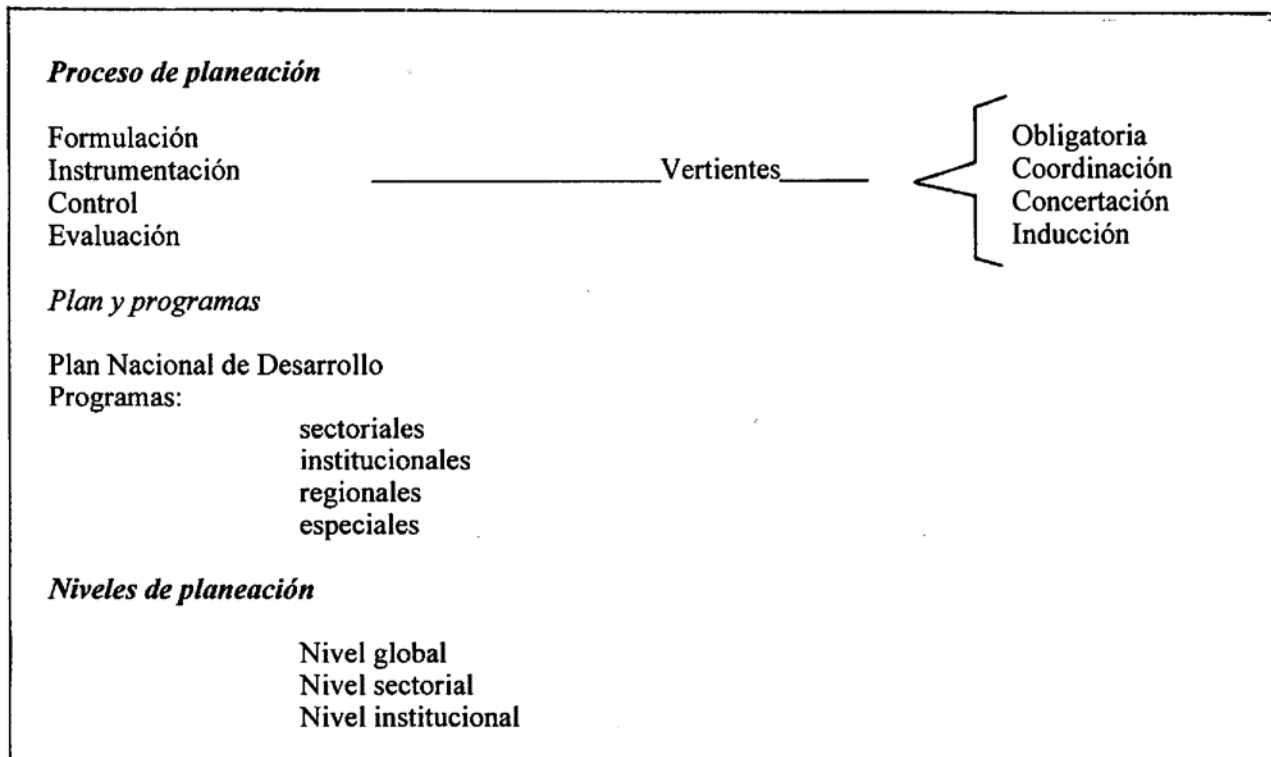
La evaluación es cotejar previsiones y resultados, para iniciar nuevamente la formulación e instrumentación con los datos obtenidos y garantizar el carácter dinámico de todo el proceso.

La planeación se compone también de tres niveles que son el global, sectorial e institucional.

En el nivel global se integra el Plan Nacional de Desarrollo, en cuya elaboración participan los grupos sociales, los gobiernos estatales y los coordinadores de cada sector administrativo.

26. José Francisco Ruiz Massieu, "Naturaleza jurídica de los Convenios Unicos de Coordinación", *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Porrúa, 1981, página 142.

27. Carlos Salinas de Gortari, "La inducción en el Sistema Nacional de Planeación en México", *Reseña del Seminario sobre los Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*, México, SPP, 1981, pp. 35-36.





En el nivel sectorial, el sistema se integra con las dependencias del Ejecutivo que tienen bajo su responsabilidad la coordinación de los asuntos de un solo sector administrativo. Aquí se elaboran programas sectoriales de mediano plazo, con sus respectivos programas anuales. Los programas de tipo intersectorial serán formulados y coordinados por comisiones intersecretariales que aseguren la participación congruente de dos o más dependencias.

El nivel institucional queda integrado por las entidades de la administración pública paraestatal. El Presidente de la República determinará, mediante decreto, aquellas entidades que deberán elaborar programas de mediano plazo, ya que muchas de ellas, por su tamaño, no cuentan con la infraestructura necesaria para integrarlos, en cuyo caso se vincularían al programa sectorial correspondiente.

El decreto que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo fue publicado, en el *Diario Oficial* de la Federación, el 30 de mayo de 1983.

Los objetivos del Plan son los siguientes:

- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas;
- Vencer la crisis;
- Recuperar la capacidad de crecimiento, e

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

Al inicio de cada nueva administración, dentro de los primeros seis meses, se deberá elaborar y aprobar un Plan Nacional de Desarrollo.

En el mes de marzo de cada año el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente un informe sobre la ejecución del Plan y los programas.

Dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática las atribuciones más prominentes de las secretarías eran:

A la Secretaría de Programación y Presupuesto:

- Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo.
- Cuidar que el Plan y los programas que se generen en el Sistema tengan congruencia.
- Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas regionales y especiales.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- Integrar el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.
- Ejecutar las políticas financiera, fiscal y crediticia definidas en el Plan.
- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales.



A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación:

- Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos. .
- Evaluar el funcionamiento de las dependencias y entidades de la administración pública federal en relación con el Plan.
- Informar al titular del Ejecutivo Federal sobre los resultados de las evaluaciones.

Existe un Plan y programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales. El Plan Nacional de Desarrollo es definido como:

un documento al que deben sujetarse los programas de la Administración Pública Federal. Su formulación constituye un mandato establecido en la Constitución y con él se cumple una responsabilidad del Ejecutivo de la Unión; sus objetivos, determinados por los fines del Proyecto Nacional que define la Constitución, habrán de orientar las acciones de gobierno y constituyen la respuesta a las aspiraciones y demandas de la sociedad.²⁸

Los programas sectoriales especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán las actividades del sector administrativo de que se trate.



Los programas institucionales serán elaborados por las entidades paraestatales.

Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, cuya extensión rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

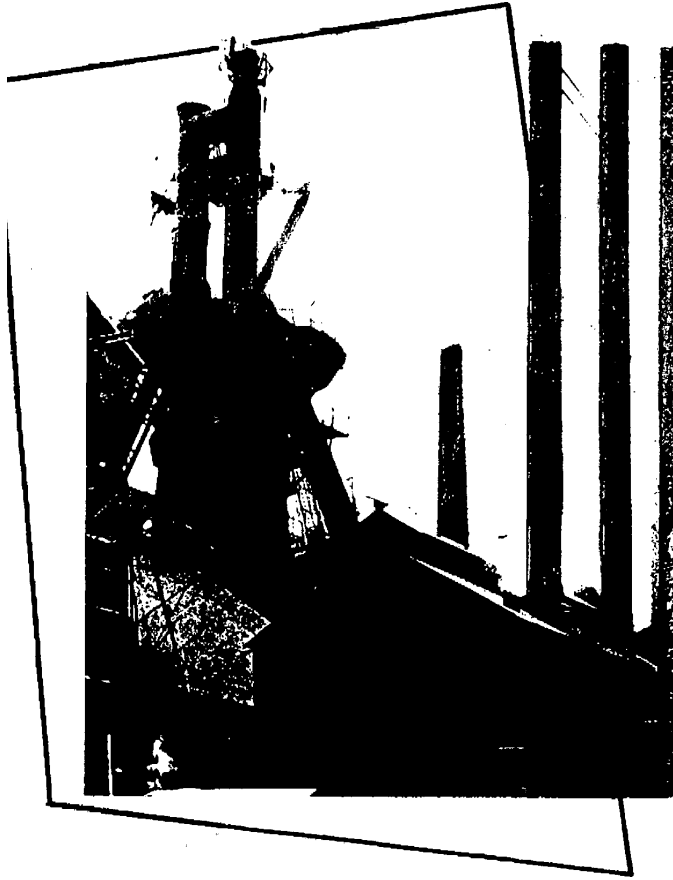
Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país.

En el capítulo de responsabilidades la Ley establece que el incumplimiento de las disposiciones sobre planeación por los funcionarios públicos se sancionará con apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita se podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable, además de que dichas sanciones son independientes de las de orden civil, penal u oficial que se puedan derivar de los mismos hechos.

En los convenios que celebre el Ejecutivo federal con las entidades federativas propondrá la inclusión de una cláusula que sancione su incumplimiento.

El balance del sexenio 1982-1988, en sus objetivos relativos a vencer la crisis y recuperar la capacidad de crecimiento, fue negativo, dado que en dicho periodo no hubo crecimiento eco-

28. "La política del Estado mexicano: sumario", *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, SPP, 1983.



nómico y la inflación fue la más alta en la historia del México contemporáneo, alcanzando en 1989 el 159%; es necesario destacar que lo más importante del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 fue el objetivo de iniciar los cambios cualitativos en la estructura económica ante el agotamiento del modelo del Estado interventor y sentar las bases del cambio estructural de la economía mexicana.

El 31 de enero de 1989 fue creado, por acuerdo presidencial, el Consejo Nacional de Concertación Económica, que se encuentra integrado por representantes de diversas organizaciones sindicales, asociaciones campesinas, organismos empresariales, agrupaciones profesionales e instituciones académicas, ha sido y seguirá siendo un importante apoyo para que el Ejecutivo promueva la participación de los diferentes sectores en las tareas emanadas de los acuerdos naciona-

les establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

El Consejo Nacional de Concertación Económica tendrá el carácter de foro general de participación y consulta para la integración y ejecución del PND 1989-1994, así como para la concertación de acciones que del mismo se deriven, le corresponde analizar la integración y temática de los foros de consulta popular y emitir opinión sobre estos aspectos y la mecánica de su desenvolvimiento.

El Plan Nacional de Desarrollo fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 31 de mayo de 1989. En su artículo primero transitorio establece que el Plan entrará en vigor el día de su publicación.

El Plan establece las tres líneas básicas para crecer y éstas son: la estabilización continua de la economía; la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva, y la modernización económica.

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo son:

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

La característica más relevante de la estrategia es la modernización económica, que quiere decir un sector público más eficiente para atender sus obligaciones legales y compromisos populares; quiere decir contar con un aparato productivo más competitivo en el exterior; un sistema claro de reglas económicas que aliente la creatividad productiva; emprendedora de cada vez más mexicanos, libre de inseguridades, firme en el cumplimiento de sus responsabilidades. La modernización económica también es innovación y adaptación tecnológica, nuevas experiencias en la organización del trabajo y en formas de asociación para la producción; en suma, más productividad y más competitividad, más dedicación en las áreas en donde somos relativamente más eficientes. En particular, el Plan promoverá abiertamente la adopción de las tecnologías más convenientes para el país.

BIBLIOGRAFÍA

- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, SPP, 1989.
Ley de Planeación, México, SPP, 1985.