

56  
2 Es.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

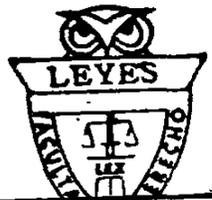
FACULTAD DE DERECHO

"LA POLITICA NACIONAL DE  
DESARROLLO SOCIAL EN MEXICO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
JORGE LUIS AVILA ROJAS

264371



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

CIUDAD UNIVERSITARIA,

1998.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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.

A DIOS:

Gracias te doy Dios mío, por haberme dado la dicha de tener unos padres como los míos, que con carestía y necesidades supieron darme una formación personal y ahora profesional, nunca podré dejar de agradecerte el que esten cerca de mí, cuidando y vigilando de mi persona, cumpliendo en todo momento con su función de padres, inculcándome siempre el buen comportamiento a base de consejos, palabras y ejemplos que ellos han sabido darme .

Ahora quiero compartir con ellos, un mucho o un muy poco, de los esfuerzos, empeños, sacrificios, que pasaron para haber podido llegar junto conmigo a la culminación de este camino, que un día pense en iniciarlo y que ahora termino; quiero que ahora ellos disfruten de lo que sembraron en mí, que ha de ser mi mayor alegría y satisfacción.

Gracias por haberme dado un hogar y una familia, la cual es mi base y mi sustento para seguir adelante, ya que en el supe encontrar amor y cariño que han sido el alimento más importante para mí, es por todo esto Dios, que quiero agradecerte el que me hayas dado la vida y pedirte tener siempre animo y convicción de ser un buen hombre, que supere todos los retos que tenga en la vida, para orgullo y satisfacción de los que creen en mí.

## A MIS PADRES

Sr. Mario Ávila Santana

Quien ha sido la persona que me ha formado como ser de bien, ya que gracias a sus consejos y enseñanzas, así como su ejemplo de ser un buen padre, me ha permitido alcanzar uno de los objetivos más grandes de mi vida, que es el de llegar a ser un profesionalista. Gracias le doy a la vida por haberme dado un padre como tú y espero que veas con agrado que tus esfuerzos y sufrimientos que has pasado por mí, no han sido en vano y que con satisfacción recibas este logro por parte de tu hijo, que te quiere y respeta por siempre.

Sra. Enriqueta Rojas Bernal.

Para ti madre, quiero darte un especial agradecimiento, ya que has sido para mí el pilar y la base, con la cual no hubiera podido llegar a ser lo que he logrado. Gracias te doy por los cuidados, por los ejemplos y por el empeño que has puesto en mí para ser un hijo que hoy alcanza una meta muy importante, que me permite realizarme como profesionalista. Quiero de igual manera agradecer a Dios, el tenerte como madre y que hayas sido tú quien me

5

haya dado la vida, y que veas con alegría que todos tus desvelos, angustias, tristezas y sufrimientos que hayas pasado por mí tienen hoy una recompensa, que espero la recibas con todo tu amor y cariño, que es lo único que puedo ofrecerte, por lo mucho que tú me has brindado sea pues ésto un reconocimiento a tu labor, a tu entrega y a tu dedicación de verme un hijo de bien, quien siempre tendrá en su corazón y en su ser y que donde quiera que te encuentres, siempre recordará tus palabras de aliento, tus consejos y que nunca podrá olvidar que eres y serás la persona que siempre me amará sin ninguna condición, al igual que mi amor por tí.

8

## A MIS ABUELOS

Sr. Claudio Rojas Rivera

Quiero agradecerte tu apoyo incondicional que he tenido en todo momento, así como a los cuidados que me brindaste cuando más lo necesite y que hasta la fecha los tengo. Quiero que este humilde y sencillo trabajo sea una recompensa a nuestra labor, de abuelo-nieto y que tengas presente que te quiero mucho y nunca te podré olvidar.

Sra. Agustina Bernal Gutiérrez

Con toda mi gratitud, por haberme brindado el apoyo en los momentos difíciles para mí.

Quiero decirte que tu ayuda, me ha servido para ser lo que hoy alcanzo. Gracias por estar cerca de mí hoy y siempre.

7

A LA SRA. MA. DE LOS ÁNGELES ROJAS BERNAL E HIJA  
CLAUDIA YANNETTE ESPINOZA ROJAS.

Tía quiero muy sinceramente darte mi agradecimiento, por el apoyo que me has dado, sin medida y sin condición, así mismo quiero expresarte que siempre tendrás en mí el reconocimiento a tu ayuda, a tu auxilio y a tu apoyo desde mi formación como persona. Quiero que esta tesis sea para tí una satisfacción, de ver a tu sobrino, realizado como estudiante y que sientas que todos los obstáculos y barreras que han existido en mí, hoy alcanzan una victoria que deseo disfrutes tanto como yo.

Claudia quisiera que esto que hoy culmino sea para tí un motivo de aliento, deseos de superación personal y de ganas de terminar una profesión, pero eso solo tú lo sabes, sin embargo, lo que tu llegues a ser en la vida, hazlo con ganas y con la convicción de que lo vas a realizar con gusto y con entrega, son los deseos de tu primo que te quiere.

8

## A MI HERMANO MARIO ENRIQUE ÁVILA ROJAS

Mario, deseo fervientemente, que siempre seas mi compañero, mi amigo y mi hermano. Agradezco tu apoyo incondicional, tu aliento por haber terminado esta noble carrera, así como tu cariño de hermano, que siempre tendré.

## A LA FAMILIA ÁVILA CRUZ

Mario, Martha, Monserrat y Maravedid a ustedes va mi agradecimiento sincero por haberme apoyado hasta este momento en que veo realizado mi gran hermoso sueño que, espero compartir siempre cerca de ustedes.

9

A MIS TÍOS:

María de los Ángeles

Armando

Martín

Agustín

y Juan

A ustedes gracias por haberme apoyado siempre

18

**A MIS PRIMOS:**

<b>Claudia Yanette</b>	<b>Armando</b>
<b>Javier</b>	<b>Raúl</b>
<b>Lorena</b>	<b>Enriqueta</b>
<b>Laura Elena</b>	<b>Mirna</b>
<b>Miriam Aide</b>	<b>Luis Martín</b>
<b>Claudia</b>	<b>Socorro</b>
<b>Berenice</b>	<b>Maricruz</b>
<b>Francisco</b>	<b>Pilar</b>
<b>Abraham</b>	<b>Belem</b>

**Gracias a todos ustedes por su apoyo incondicional.**

//

## A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Gracias a ti querida institución por haber sido mi madre educativa y de formación profesional, sin tí no hubiera sido posible lograr esto; espero no defraudar nunca la confianza que has puesto en mí y manifestando que mi mayor anhelo será el de poner tu nombre siempre muy en alto a través de mi trabajo como profesionista.

## A LA FACULTAD DE DERECHO

A ti muy querida facultad va mi más profundo y sincero agradecimiento, ya que en tus aulas encontré la verdad de mi ser; lo que hoy quiero emprender, por ello es que mi gratitud siempre estará contigo y con la confianza de que realizare mi trabajo profesional con honestidad y honradez.

## AL SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA

Con gratitud por haberme permitido realizar el presente trabajo de titulación.

12

AL Dr. RUBEN DELGADO MOYA

A quien agradezco muy sinceramente por haber tenido la gentileza y amabilidad de dirigir este trabajo de tesis, que con su apoyo se logró realizar.

GRACIAS A :

Todos mis profesores, amigos, familiares y personas que de una u otra manera me auxiliaron y alentaron para la elaboración del presente trabajo de titulación.

A MARTHA GAYTAN CHAGOLLA, IVANHOE Y MARTHA ALICIA

A ti querida Martha, quiero agradecerte que me hayas apoyado, sin condición alguna, ya que eres para mí una persona muy importante en mi vida, quiero expresarte mi más sincera gratitud a tu esfuerzo a tu apoyo y a tu ayuda, sin la cual hubiera sido más difícil el camino logrado. Gracias de igual manera por haberme cedido gran parte de tu tiempo y espero que te sientas satisfecha y orgullosa de haber sido para mí el aliento y motivo para haber culminado este trabajo que gracias a Dios ha llegado a su fin. De igual forma gracias a Ivanhoe y Martha Alicia por su apoyo.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	17
1. CONCEPTOS GENERALES DE DESARROLLO SOCIAL.....	20
1.1. DESARROLLO.....	20
1.2. DESARROLLO ECONÓMICO.....	21
1.3. DESARROLLO SOCIAL.....	29
1.4. DESENVOLVIMIENTO.....	32
1.5. PROGRESO.....	41
1.6. MOVILIDAD SOCIAL.....	42
1.7. PLANEACIÓN SOCIAL.....	45
1.8. PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL.....	53
1.9. EL DESARROLLO SOCIAL.....	60
1.9.1. EVOLUCIÓN.....	61
1.9.2. SITUACIÓN ACTUAL.....	63
1.9.3 FUTURO.....	71
2. LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL Y LA LEY DE PLANEACIÓN.....	77
2.1. CONCEPTO.....	77
2.2 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL (ARTS. 25 Y 26).....	82
2.3 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO.....	93
2.4 FINES DE LA PLANEACIÓN.....	95

2.5 SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO REGIONAL.....	96
2.6 LA PLANEACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO.....	99
2.7 BASES CONSTITUCIONALES DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO.....	104
2.8 OBJETO DE LA LEY DE PLANEACIÓN.....	105
2.9 SUJETOS.....	106
2.10 PLAN Y PROGRAMAS .....	108
2.11 COORDINACIÓN EN MATERIA DE PLANEACIÓN.....	112
2.12 CONCERTACIÓN E INDUCCIÓN.....	114
2.13 ESTADÍSTICA Y DATOS GEOGRÁFICOS.....	115
2.14 LEY DE PLANEACIÓN.....	122
2.14.1 SU OBSERVANCIA.....	138
3. LA SEDESOL COMO ÓRGANO FEDERAL DE DESARROLLO SOCIAL..	147
3.1 ANTECEDENTES.....	147
3.2 SU CREACIÓN ACTUAL.....	155
3.3 ATRIBUCIONES.....	158
3.4 FUNCIONES Y ACTIVIDADES .....	169
4. DESARROLLO SOCIAL EN LOS TIEMPOS MODERNOS.....	175
4.1 ANTECEDENTES.....	175
4.2. GOBIERNO DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO.....	211
4.3 GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO. ....	218

4.4 GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI.....	224
4.5 GOBIERNO DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN.....	233
CONCLUSIONES.....	255
BIBLIOGRAFÍA.....	258

## INTRODUCCIÓN

El realizar la presente investigación sobre la Política Nacional de Desarrollo Social, ha sido con el objeto de analizar la política de desarrollo social que existe en nuestro país y que es un problema que debe preocuparnos ya que si no tenemos un pleno desarrollo social siempre existirán necesidades en los grupos donde hay más necesidades y donde hay menos oportunidades de progreso.

Es por eso, que este modesto y sencillo trabajo trata sobre los *lineamientos que hay sobre política nacional de desarrollo social*, los cuales son enfocados a una Legislación de Planeación, la cual debe estar bien cimentada de acuerdo a la realidad que aqueja a la Nación para que de acuerdo a esa realidad se obtengan mejores resultados que den como respuesta un mejor desarrollo social que supere todas y cada una de las necesidades que hayan en el país.

Para alcanzar, tal desarrollo es necesario que se establezcan reformas a la Ley de Planeación, que dé una mejor visión a la política social de desarrollo; y que permita mejores oportunidades a los sectores privado, público y social que intervienen en la participación del desarrollo social.

El presente trabajo de tesis consta de cuatro capítulos los cuales son distribuidos en la forma siguiente:

El capítulo primero denominado: "Conceptos Generales de Desarrollo Social" contiene los conceptos clásicos sobre el de desarrollo social y económico; se hace referencia a sus antecedentes y al sistema de planificación social.

En el capítulo segundo denominado: "La Política de Desarrollo Social y la Ley de Planeación", se examina el concepto de desarrollo social, conforme al fundamento constitucional; de igual manera se alude al sistema nacional de planeación y, por último, a la Ley de Planeación que norma la política de desarrollo social; así como su observancia y la aplicación que se le da a dicha ley.

En el capítulo tercero denominado: "la SEDESOL como Organismo Federal de Desarrollo Social", se analiza básicamente la función que tiene esta Dependencia del Ejecutivo Federal y sus antecedentes, desde su creación hasta la época actual, así como la finalidad que debe tener ésta.

Por último el capítulo cuarto, denominado: "El Desarrollo Social en los Tiempos Modernos"; se dedica al análisis de la política de desarrollo

social que ha habido en los gobiernos pasados; comentándose los planes y programas que se han elaborado en nuestro país a fin de estructurarse una mejor planeación social; se comentan los antecedentes y la política nacional de desarrollo social 1995-2000.

Este es el contenido de este trabajo de tesis que someto a la consideración del H. jurado que habrá de examinarlo.

## CAPITULO I

### 1. CONCEPTOS GENERALES DE DESARROLLO SOCIAL

#### 1.1. DESARROLLO

¿Qué entendemos por países subdesarrollados?, y ¿Qué por desarrollados?. Estas preguntas no son tan sencillas, al menos para el economista, como a primera vista parece. Uno de los juegos favoritos entre los economistas que se interesan por esos problemas, es clasificar a las naciones del mundo en "desarrolladas" y "subdesarrolladas". Algunos economistas añaden que de todo esto se desprende gran confusión.

Sin embargo, en términos generales, no resulta muy difícil distinguir los dos grupos de naciones, sabemos que los países del noroeste de Europa, además de los Estados Unidos y Canadá, son naciones altamente desarrolladas, avanzadas e industrializadas. Por otra parte, los países de Iberoamérica, África y Asia son las naciones subdesarrolladas, no industrializadas, "atrasadas".

## 1.2. DESARROLLO ECONÓMICO

Algunos economistas ponen reparos al empleo de los términos "desarrollados" y "subdesarrollados", para la designación de los dos grupos de naciones de que estamos hablando. Arguyen que las denominadas "naciones desarrolladas" no han acabado con su crecimiento económico y que en realidad tiende a crecer aun con más rapidez que las llamadas "naciones subdesarrolladas". Puesto que no hay más remedio que recurrir a un sistema u otro de clasificación para encasillar los dos grupos de países, y uno de estos está en todos los aspectos más avanzado que el otro, nos contentamos con emplear los términos a capricho de los escrúpulos de los puristas.

El empleo de la palabra "subdesarrollado" no envuelve en verdad más mínima intención peyorativa. Muchos de los países que atraviesan esta fase son naciones de historia gloriosa y dilatada. Como lo es, la India, China, Irak e Irán, donde floreció la civilización, cuando los antepasados de los actuales europeos o norteamericanos se cubrían con pieles de animales y habitaban en cuevas. Parece ser que en el transcurso de los siglos estas naciones quedan rezagadas en relación con las de Europa y de Norteamérica respecto al progreso material. La revolución industrial y todos sus efectos económicos, sociales y políticos,

solamente las empezaron a aceptar muy recientemente. Es ahora cuando comienzan a correr tras las civilizaciones más jóvenes de los países industrializados.<sup>1</sup>

Cuando el problema del desarrollo económico empezó a popularizarse, se utilizaba la palabra "atrasada" para designar a las naciones que en la competencia económica se habían quedado rezagadas. No obstante, surgieron tantas protestas entre los estadistas, economistas políticos y universitarios de estos países, que el término "atrasada" cedió al paso al de "subdesarrollada", que en cualquier caso es más descriptivo.

Incluso aquellos economistas que no dudan en hablar de las naciones económicamente "subdesarrolladas" y "desarrolladas", no logran ponerse de acuerdo con respecto a la categoría a que pertenece cada una. No es difícil decidir qué países constituyen los extremos de la clasificación. Pocas personas discutirán la proposición de que los Estados Unidos, Alemania, Gran Bretaña, Suiza, los países escandinavos, los países bajos y Francia son "desarrollados". Nadie tampoco opondría demasiados reparos en poner a Ghana y Nigeria, en África, Birmania e

---

<sup>1</sup> Alexander, Robert J. Planificación y Desarrollo Económico. Editorial Hispano Europea, Barcelona España, 1963, pp. 21 y 22.

Indonesia, en Asia, o el Paraguay y Honduras, en Iberoamérica, dentro de la categoría de las "subdesarrolladas".<sup>2</sup>

Las dificultades surgen cuando se trata de clasificar a países con un nivel de vida relativamente elevado, pero que padecen en uno u otro sentido economías "desequilibradas", excesivamente sensibles a los cambios suscitados por las fluctuaciones del mercado internacional sobre las que ejercen poco o ningún control. Por ejemplo, Argentina, Australia y Nueva Zelanda, son países que disfrutan de un nivel de vida superior, tal vez, al 85 por ciento de las restantes naciones del mundo. Así pueden ser correctamente consideradas como "subdesarrolladas".

El impacto de varios siglos de contacto con los países de Europa y el haberse progresivamente percatado de que es posible vivir de un modo diferente, ha suscitado un profundo deseo en enormes masas de gente, de las naciones subdesarrolladas de cambiar todo su modo de vivir, les asista o no la razón, imaginan que podrían ser más felices si pudiesen participar de algo de la prosperidad material que han disfrutado los países de Europa y Norteamérica, por lo que, sienten deseos no sólo de progresar materialmente, sino también en lo espiritual y cultural, anhelando

---

<sup>2</sup> *Ibidem.* pp. 24 y 25.

una mejor instrucción educativa, así como un mayor contacto con el mundo exterior y desean aprender de los países del oeste.

Estos anhelos de un cambio se hicieron sentir por primera vez, en los años anteriores a la Primera Guerra Mundial y durante la misma, así, entre los intelectuales de muchas de las naciones subdesarrolladas, se fue creando un espíritu de superación que caló profundamente en las masas. Se trataba de un anhelo no sólo de progreso material, sino de un cambio social y de afirmación de la nacionalidad; estas ideas procedieron de las naciones altamente industrializadas, aunque la influencia de la revolución rusa y particularmente su ejemplo de cómo una nación antes subdesarrollada ha pudo industrializarse rápidamente, debe de tomarse en cuenta y no desestimarse.

Los pueblos de las naciones subdesarrolladas han aprendido bien todas estas lecciones. El movimiento de desarrollo económico, que es sólo parte de una coyuntura de cambio mucho más amplia que abarca los sectores políticos y sociales de las naciones subdesarrolladas, hacia el final de la última guerra mundial, había movilizó el apoyo de vastos sectores de las masas en casi todas las naciones subdesarrolladas. Desde entonces este movimiento se ha materializado en forma de intentos positivos por parte de los pueblos y los gobiernos de las naciones, es en estas

condiciones que, sucesivamente, tratan de estimular el proceso de la diversificación de su economía y el de su industrialización:

“El movimiento de desarrollo económico no puede detenerse ni un momento más. Es una fuerza poderosa en el mundo que encuentra eco en las Naciones Unidas y en todos los organismos especializados que, dependen de esta institución. Constituye un hecho fundamental de la política de casi todos los países subdesarrollados. El desarrollo económico es el problema más acuciante de hoy en día para las naciones que forman las dos terceras partes del mundo no comunista.

La gente de los países altamente desarrollados puede hacer caso omiso o pretender no haberse dado cuenta de este problema, únicamente a su cuenta y riesgo. Las naciones subdesarrolladas han optado decididamente por el crecimiento de sus economías y por la diversificación de las mismas, tan rápidamente como sea posible. El camino que han elegido para ello es duro, lleno de obstáculos y dificultades. Incurrirán sin duda en numerosos errores, y tropezarán con no pocos fracasos a lo largo de la travesía. Pero de una cosa podemos estar seguros: las naciones subdesarrolladas continuarán por lo menos durante las próximas generaciones su intento de lograr ese objetivo.

Sería verdaderamente, frívolo y peligroso para los pueblos de Europa y los Estados Unidos no darse cuenta de lo que está sucediendo en el resto del mundo, las páginas que siguen podrán proporcionarnos alguna idea de las razones que impulsan a los países menos avanzados a intentar su desarrollo, así como de las dificultades con que tropiezan y a las que con toda probabilidad tendrán que hacer frente, de algunas directrices que siguen al respecto, y del posible papel que las naciones ya industrializadas pueden desempeñar en el proceso.<sup>3</sup>

A efecto de estructurar debidamente el presente apartado, se considera oportuno hacer alusión de la idea que manifiesta el maestro Moisés Gómez Granillo, respecto de lo que debemos entender por desarrollo económico.

¿Qué es desarrollo económico? Hasta ahora, después de más de treinta años de interés por este problema, los economistas no han logrado *estructurar una contestación satisfactoria*. Algunos dicen que desarrollo económico significa simplemente crecimiento económico; otros, que es un término opuesto a subdesarrollo y que para definirlo antes hay que definir el subdesarrollo.

---

<sup>3</sup> Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. S. de R.L. Buenos Aires, Argentina, 1974, pág. 243.

De algunas definiciones propuestas con relación al subdesarrollo, gran parte de ellas parece indicar que se vincula con países cuyo ingreso real por persona es bajo, comparado con el percibido en países como Suecia, Estados Unidos, Australia, Canadá, o Europa.

Desde luego, esta definición resulta muy vulnerable, puesto que, según la clasificación de las Naciones Unidas, hay naciones con desarrollo intermedio, cuyo ingreso por habitante es superior a varios de los altamente desarrollados. Tal es el caso de Arabia Saudita, Australia e Irlanda, su ingreso superó al de la U. R. S. S. (llamado actualmente C. E. I.) e Italia. Aun en países altamente desarrollados, encontramos varios que lo duplican en relación a otros de su misma categoría: por ejemplo el ingreso sueco o suizo es más del doble que el israelí, inglés y checoslovaco.

Todo país es imperfecto en su desarrollo, lo cual significa que puede mejorarlo aún más. Los ahora avanzados fueron pobres. de todas maneras, es muy difícil trazar una barrera que separe en forma absoluta desarrollo y subdesarrollo, tanto en el mundo como en el país. Tan es así, que algunos clasifican al mundo en varios grupos:

- a) Mundo I: Países desarrollados, industrializados, ricos.
  
- b) Mundo II: Se trata de los países socialistas (aunque todos se encuentran en diverso grado de desarrollo).
  
- c) Mundo III: Son los llamados países subdesarrollados (recientemente se habla ya de países del mundo IV y hasta del mundo V, por ser los más pobres, por ejemplo: Etiopía y Bangladesh).

Para estos últimos, se han propuesto otros calificativos, tales como naciones "en proceso de desarrollados", "no desarrollados", "en desarrollo", o simplemente "pobres", en virtud de que en forma absoluta con alcance de país estacionario al estilo medieval, no existe ninguno.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Gómez Granillo, Moisés. Teoría Económica. 12 edición, Editorial Esfinge, México, 1995, pp. 255 y 256.

### 1.3. DESARROLLO SOCIAL

El maestro Leandro Azuara nos introduce en este tema, mediante las expresiones siguientes:

Indudablemente que la sociología del siglo XIX se ocupó del cambio social, pero no lo hizo atendiendo a razones empíricas, sino más bien su intención era formular una ley explicativa del cambio social.

Si, tomamos como teorías del cambio social aquéllas sostenidas por Comte, Spencer y Marx, hemos de reconocer que en estos tres grandes sociólogos se mostró la preocupación de descubrir la ley explicativa del cambio histórico. En Comte, a través de "La Ley de los Tres Estados", en Spencer con su doctrina de "La Evolución" y en Marx con su teoría del "Materialismo Histórico".

Estos tres autores, se ocupaban del cambio social, no buscando los factores internos, aquellos que se dan dentro de una estructura social determinada, sino aquellas causas que explicaban las transformaciones de la sociedad en su totalidad, de tal manera que los tres llegaron a sostener que la sociedad se podía trasladar con todas sus partes de una etapa a otra, y con ello se interesaron también por describir el sentido del destino histórico y

en este aspecto indudablemente que cayeron en el ámbito de la filosofía de la historia. Dichos autores se preocuparon fundamentalmente por el tema del progreso y en los tres está este tema presente a través de todo su pensamiento sociológico.

Uno de los factores más importantes del cambio social es el cambio en el número de la población y también el cambio en su composición, se pueden poner numerosos ejemplos en los cuales se manifiesta la importancia que tiene el cambio numérico de la población.

Voy a recurrir a un ejemplo histórico, en la Edad Media, en el siglo XIV, se dio una epidemia que diezmó a gran parte de la población europea, lo cual trajo como consecuencia el aumento de la oferta por parte de los propietarios de los feudos para emplear mano de obra y como consecuencia de ello el encarecimiento de ésta.<sup>5</sup>

En nuestro tiempo se pueden registrar modificaciones innumerables producidas por los cambios en el número y la composición de la población. Los cambios en el número de la población, sobre todo

---

<sup>5</sup> Azuara Pérez, Leandro, Sociología, 15a edición, Editorial Porrúa, México, 1966, pp. 175 y 176.

en nuestro o tiempo se expresan, por el incremento demográfico llamado "la explosión demográfica", que han generado cambios sociales de gran envergadura, no sólo en lo que se refiere al aspecto morfológico; la aparición de viviendas para un gran número de personas llamadas multifamiliares, la creación cada vez más creciente de habitaciones a nivel de edificios con gran número de departamentos; la necesidad de aumentar el servicio de transporte, el volumen de agua y, en general, de incrementar todos los servicios.

Los inventos técnicos también han producido cambios sociales de una gran importancia, así, por ejemplo, el teléfono, que produjo y sigue produciendo cambios sociales de una trascendencia extraordinaria en virtud que permite una gran interacción humana a distancia con todas las consecuencias que ello puede traer. Los periódicos, la radio, la televisión, como instrumentos masivos de comunicación, han introducido cambios sociales que están a la vista de nuestro tiempo y que han permitido estructurar un nuevo modelo de sistema social que es el sistema social de nuestros días.

Cabe pensar en los cambios sociales que ha producido la televisión: ha establecido, en cierta medida, una semejanza entre las conductas, comportamientos, modos de vida de la cultura campesina y de la cultura urbana, ha contribuido a la creación de una personalidad automatizada altamente manipulable a través del medio de producción que nos ocupa, ha

permitido el desarrollo de gran número de procesos imitativos que están al servicio de aquellos que manipulan el medio de difusión de que se trata, en lo que toca a las relaciones interfamiliares, ha aislado el contacto interhumano que se da entre los miembros de la familia, con lo cual los valores de los padres no son materializados de manera tan efectiva, como en otra época, por parte de los hijos.

#### **1.4. DESENVOLVIMIENTO**

Al intensificarse hace algunas décadas el estudio del desenvolvimiento económico, se emplearon fórmulas esquemáticas como las siguientes:

- I. El desarrollo económico consiste en que la producción crezca con mayor rapidez que la población,
- II. Desarrollo económico es ir aumentando la tasa de inversión,
- III: Hay desarrollo cuando el ingreso per-capita va incrementándose,
- IV. El desarrollo consiste en el aumento de la productividad,

V. Hay desarrollo cuando la proporción del factor trabajo decrece en las actividades primarias y se incrementa en las secundarias y en las terciarias, y

VI. Si la producción de un país alcanza para el consumo de sus habitantes, para reponer el desgaste de los capitales existente y para crear otros nuevos, entonces va alcanzando su desarrollo económico.

*En un modesto esfuerzo de sistematización de este análisis, pero desde luego superior a la simplicidad de las fórmulas mencionadas, acaso pudiera afirmarse que, en teoría, existen siete situaciones diferentes que a veces se combinan, no siempre van todas surgiendo una tras otra, y ni siquiera siguen todas el mismo orden de aparición.*

Regresión. Pudiera ser el caso resultante del agotamiento de recursos naturales exhaustibles o a reducción de los renovables, debido a una exploración inmoderada, en el primer caso; y a una imprevisión imperdonable en el segundo. También pudiera resultar de descubrimientos técnicos que conviertan en inútil lo que antes fue un recurso importante; estos u otros motivos de efectos semejantes podrían motivar que una colectividad contara

con menos medios que en el pasado, para satisfacer las necesidades de sus miembros.

**Contracción.** Cuando por los motivos señalados antes u otros similares, la población de un país se redujera paralelamente a la disminución de sus recursos, ya fuera porque sus miembros emigraran o por un decrecimiento natural o por ambas causas, podríamos decir que la economía de esa colectividad se ha contraído; es decir, que por no existir una acción estatal deliberada y venturosa para acrecentar los recursos disponibles, las necesidades de los miembros de esa colectividad se siguen satisfaciendo al mismo nivel que antes, a pesar de haber disminuído el número de habitantes.

**Estancamiento.** Este podría ocurrir en países que se encuentran en diferentes condiciones; es decir, ser atrasados, porque carecen de los factores propicios o adelantados que padecen una congestión económica o presentar matices intermedios. En tal caso, los miembros de la colectividad respectiva continuarían satisfaciendo sus necesidades a un mismo nivel, sin que su economía se contraiga o expanda, y con un volumen de población más o menos estable. Sería una mala situación de los países de bajo nivel y buena para los que lo tuvieran alto.

Crecimiento. Cuando el volúmen de satisfactores aumenta, ya sea por lo que después se llama desarrollo o progreso económico, o por ambos; pero esto es proporcional al incremento de la población, entonces esa economía en realidad ha crecido y el papel del país sería más importante en el mundo. Pero aunque más amplia en su conjunto, no trae ninguna mejoría individual para sus miembros; un aumento demográfico más que *proporcional* se traduciría en un incremento con efectos regresivos.

Desarrollo. Cuando una colectividad, ya sea porque el número de sus miembros permanezca invariable y el de los satisfactores disponibles aumente, o cuando crece la población pero aún más el *producto nacional*, podemos decir que está teniendo un desarrollo económico consistente en que sus miembros satisfacen sus necesidades en mayor medida, mediante el aumento de trabajo ya conocido y la propagación de técnicas ya experimentadas; es decir, disfruta de un cambio cuantitativo de sentido positivo en la producción de satisfactores.<sup>6</sup>

Frecuentemente se le llama desarrollo económico a lo que aquí he llamado desarrollo, progreso o desenvolvimiento, pero se trata, creo, de tres conceptos distintos, cuya diferencia conviene precisar, por otra parte, tanto en

---

<sup>6</sup> Rangel Couto, Hugo. La Teoría Económica y el Derecho. Editorial Porrúa, México, 1997, pp. 205-207.

el caso de la regresión, contracción, estancamiento, crecimiento, desarrollo, progreso, o desenvolvimiento, sólo ha cambiado la permanencia a los cambios cuantitativos de carácter positivo o negativo, o también los cambios cualitativos en la producción económica de satisfactores y con relación al volumen de la población, pero la sociedad es mucho más compleja que todo esto y, en realidad, hablar genéricamente del desenvolvimiento económico, sin vincularlo con la sociedad como un todo, es una pura abstracción, pues se trata de un complejo sociológico que integra una trama indisoluble.

Conviene señalar que, al usarse el término del *desenvolvimiento económico*, no debe olvidarse la relatividad del concepto, puesto que cuando se habla de países en desarrollo o desarrollados, en realidad se está haciendo una comparación y no una afirmación aislada. ¿Acaso, por ejemplo, la explotación de los nuevos inventos y descubrimientos: el vapor, la electricidad, los ferrocarriles, el motor de combustión interna, el transporte aéreo y la energía nuclear en aplicaciones pacíficas no han encaminado o encaminan, en muchos países las habilidades de su gente?. Y, en tal forma, ¿no han provocado y provocan un estancamiento y aún retroceso de aquéllos, los países que aplican primero a las innovaciones? Realmente el problema hay que entenderlo como un complejo de procesos que afectan la evolución de una colectividad en sus relaciones con los otros grupos humanos.

Por otra parte, la oposición entre los países agrícolas e industriales no abarca todos los matices, porque habrá algunos cuyo desenvolvimiento consista precisamente en organizar mejor su agricultura o su comercio, aprovechar mejor sus recursos escénicos para el turismo o impulsar la pesca con intensidad. Otro aspecto en que vemos la imposibilidad de definir el desenvolvimiento económico, como ajeno al desarrollo social, sería el de pretender considerarlo afirmativo, cuando para cimentar el poder económico futuro, se redujera el nivel de vida de una generación por debajo del margen biológico y psicológico mínimo que deteriora el mejor de los recursos de que disponen los seres humanos, que son los hombres mismos; y a los que ningún hombre, aunque pasajeraamente sea el jefe de un estado, tiene el derecho de sacrificar; o por el contrario, que se concibiera el desenvolvimiento económico como un aumento del nivel de vida actual, pero con carácter transitorio y a costa del agotamiento de recursos exhaustibles o *disminución de los renovables*, con gran perjuicio para las generaciones futuras que verían así sus perspectivas arruinadas; porque el desenvolvimiento tiene que estar condicionada a una amplia síntesis de solidaridad y no puede referirse sólo a una generación o dos sino a la especie humana en duración que debemos suponer indefinida.

¿Qué podemos pensar de un adelanto consistente en el aumento de los satisfactores materiales a causa de la libertad y la dignidad, sacrificando en cambio las instituciones jurídicas y políticas más preciadas para los seres humanos o por lo menos obstruccionando su perfeccionamiento?. Es verdad que la dignidad y la libertad no son necesidades que se satisfagan con bienes materiales de los que se hacen figurar en el producto nacional, pero seguramente son mucho más valiosas que las que sí se incluyen".<sup>7</sup>

Calcular el desenvolvimiento económico de un país por el mero aumento de su capacidad para la producción de satisfactores por habitante, sin estimar la categoría y calidad de las necesidades correspondientes y, por tanto su prioridad, desentendiéndose de que unos tienen un valor positivo y otros, en cambio, contribuyen a la degeneración individual y social, es ignorar la posibilidad de que este supuesto adelanto podría ser realmente un retroceso para el ser humano.

También hay que tener presente que el adelanto económico no se refiere a un territorio en sí, sino a un conglomerado social del que es asiento físico, patrimonio y límite de su soberanía, de modo que los recursos nativos o los instrumentos materiales de producción que se localicen en ese territorio,

---

<sup>7</sup> *Ibidem.* pp. 208 y 209.

deben servir a ese conglomerado y no a grupos de otros países hacia cuyo interés se enfoque su explotación, de manera que un aumento aparente, o aunque fuera real, pero que resaltaría *pasajero*, de las satisfacciones materiales internas, nunca debe soportar la contrapartida del menoscabo a la soberanía nacional.

El aspecto de los términos de comercio, que no es sino la proporción en que se cambian los productos de un país por los de otro, debe también examinarse. Es evidente que hay países cuya fuerza económica les permite determinar hasta ahora dichos términos de comercio con los países débiles; pero también hay que reconocer que la habilidad de estos últimos para tratar sus problemas de política exterior o aún los de política interna que tienen implicaciones hacia afuera, podría traducirse en *resultados favorables*, convirtiéndose así la política exterior en un factor decisivo del desenvolvimiento económico interno, ejemplos hay de naciones débiles que obtienen ventajas de este tipo sin perjuicio de su soberanía política ni de su estructura económica y se *desenvuelven más rápidamente* que otras que desaprovechan estas oportunidades de estrategia política, tal vez debido a la falta de planeación y a la de sensatez de sus gobernantes.

Puede concluirse que sólo el desenvolvimiento económico de un país, es aquel que se finca en el progreso de la cultura y en el de las instituciones jurídicas, políticas y sociales, con un sentido democrático y de justicia social interna y externa, porque la sola ampliación del utilaje material con su resultante aumento de la producción, sin propósitos más elevados, desarrolla siempre fermentos que tarde o temprano llevan a la destrucción, al desastre y a la desintegración de una economía. La historia universal se encuentra saturada de casos que nos sirven de ejemplo.

Por último, deseo afirmar que un desenvolvimiento económico definitivo y consolidado, sólo puede concebirse como una síntesis de solidaridad con carácter universal. Quiero decir, que será únicamente una proporción en el ámbito mundial, de los recursos financieros necesarios para la aplicación de las técnicas modernas cuando sean convenientes. El hecho de que existan diferentes estadios de avance económico, no debidos a la distinta potencialidad de los recursos naturales o a la diferente densidad de población, sino a la acumulación de recursos financieros, y a la tecnología monopolizada por las grandes potencias, nos exhibe un grave síntoma mundial de inestabilidad.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibidem.* pp. 210 y 211.

## 1.5. PROGRESO

El ya mencionado maestro Hugo Rangel Couto, nos ofrece el siguiente concepto de progreso, mismo que citaremos textualmente, por no encontrar fácilmente otras definiciones en diferentes fuentes bibliográficas.

Este podría consistir fundamentalmente, en las innovaciones al producir satisfactores ya conocidos, empleando mecanismos o procedimientos nuevos que ahorren trabajo o que ahorren capital, o la obtención de nuevos medios de satisfacción que superen a los conocidos, pudiendo agregarse la utilización de recursos que antes no lo fueron y nuevos descubrimientos los convierten en tales. Esto permitiría a las colectividades en el caso, satisfacer mejor sus necesidades con un esfuerzo equivalente al anterior, que les proporcionaba menor resultado económico.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Rangel Couto, Hugo. Op.. Cit. pág. 207.

## **1.6. MOVILIDAD SOCIAL.**

En el diccionario de Sociología, de los autores, Nichófas Abercrombie y Bryan S. Turner, encontramos estas ideas respecto a la movilidad social.

Concepto utilizado en las investigación sociológica de la desigualdad; la movilidad social se refiere al movimiento de los individuos entre los diferentes niveles de la jerarquía social, normalmente definidos en términos de ocupaciones. el estudio de la movilidad (ya sean de corto alcance entre los niveles jerárquicos adyacentes, o de largo alcance, entre niveles muy separados), quien es llamado a ocupar las diversas posiciones y las circunstancias determinantes de esta selección. la movilidad intrageneracional compara las posiciones alcanzadas por un mismo individuo en diferentes momentos de su vida activa.

El interés sociológico por la movilidad se ha centrado en varias cuestiones. S. M. Lipset y R: Bendix (1959) creían que la movilidad era esencial para la estabilidad de la sociedad industrial moderna, puerto que el acceso abierto a las posiciones de la élite permitiría a las personas capaces y ambiciosas elevarse desde niveles sociales inferiores y actuaría como válvula

de escape reduciendo la probabilidad de acción revolucionaria colectiva por parte de las clases bajas. Otros autores se han preocupado más por cuestiones de eficiencia y justicia social. P. M. Blau y O. D. Duncan (1967) arguyen que la eficacia de las sociedades modernas requiere movilidad si las personas más capaces van a realizar los trabajos más importantes, D. V. Glas (1954) sostenía que la justicia en una sociedad democrática depende de una estructura igualitaria de la oportunidad.<sup>10</sup>

Tres de los descubrimientos del grupo de movilidad social de Nuffield College, de los que informa J. H. Goldthorpe (1980), han puesto en tela de juicio las creencias tradicionales sobre la movilidad social en Gran Bretaña: (a) las tasa absolutas de movilidad desde la guerra son más altas de lo que se creía hasta ahora; (b) hay una considerable movilidad de largo alcance desde la clase obrera a la clase alta (a la que se le llama clase de servicio), así como movilidad de corto alcance; (c) pertenencia a las clases altas (servicio) e intermedias es más fluida de lo que se esperaba encontrar. Lo que otros han llamado la transición ocupacional, es decir, el aumento de las ocupaciones profesionales, técnicas, de gestión y no manuales que han experimentado todas las sociedades industriales avanzadas, es la principal explicación por qué la jerarquía de clases parece fluida en la cima. Goldthorpe

---

<sup>10</sup> Abercrombie, Nicolás y Turner, Bryan. Diccionario de Sociología. Editorial Cátedra, Madrid España, 1986, pp. 114 y 115.

(1980) ajusta los datos de Nuffield para que sean tomados en cuenta los cambios estructurales en el sistema ocupacional y sugiere que la estructura de clases hubiera sido estable, sin gran apertura, si no hubiera sido por esos cambios.

La comparación de las tasas y pautas de movilidad en diferentes sociedades es difícil, dadas las diferencias entre las estructuras ocupacionales. Sin embargo, existen hitos que contribuyen en los aspectos generales de la movilidad, que hay en dos importantes niveles de la estratificación, la movilidad que se introduce en la élite y la movilidad a través de la frontera manual y no manual, que permiten ciertas comparaciones. La evidencia en la sociedad checoslovaca sugiere que es posible que las sociedades socialistas sean las más abiertas, con la menor cantidad de adscripción y el mayor espacio para el mérito o el logro individual. Entre las sociedades occidentales, Australia y Suecia son las más abiertas, Gran Bretaña, Canadá y Estados Unidos tienen tasas intermedias de movilidad, y Alemania y Japón son las menos abiertas".<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Gallino, Luciano. Diccionario de Sociología. editorial Siglo XXI, México, 1995, pág. 288.

## 1. 7. PLANEACIÓN Y PLANIFICACIÓN SOCIAL.

Como dice Emile James, profesor de la Facultad de Derecho de París: "A fines del siglo XIX y principios del XX, las políticas de reformas y de intervención activa del Estado, se desarrolló empíricamente y sin una base teórica; los poderes públicos sólo actuaron al azar, en el momento y en el lugar en que surgía una situación escandalosamente irrespetuosa de la dignidad humana"; pero en 1950 dice, "El pensamiento económico se ha modificado profundamente, debido a las desagradables sorpresas que trajeron las últimas décadas, depresión, inflaciones, retraso de los salarios frente a los precios de los artículos de consumo necesario, higiene defectuosa, mala alimentación y tugurios como una vieja lacra que se acentúa en los medios urbanos, y aun en países privilegiados como los Estados Unidos persiste la amenaza constante del desempleo, que en la actualidad que ha convertido en una cruda realidad cuyas repercusiones amenazan ya el mundo entero".<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Rangel Couto, Hugo. Socioplaneación de México. Instituto Mexicano de Planeación Social, A.C. México, 1958, pp. 50-52.

El Estado debe estar listo siempre para llenar con la inversión pública el hueco que deje la inversión privada en sus altibajos, para poder mantener así un nivel estable y creciente de ingreso nacional. El Estado estará en mejor condición que la empresa privada para calcular las necesidades a largo plazo, en términos de ventaja social general y debería asumir una mayor responsabilidad en organizar directamente la inversión.

“Por último, también alabó Keynes, la política proteccionista en el comercio exterior, por ser en ciertos casos un medio para aumentar el nivel de ocupación, cuando un país cierra sus fronteras para dar trabajo a sus desocupados y permite así la creación de nuevas empresas, aunque produzcan a costos altos”.

Es claro que al lado de Keynes han habido otros muchos que han renovado la teoría económica y años después de la aparición de su libro, hay que reconocer que algunos han rectificado su pensamiento, e inclusive quizá lo han superado bajo su enorme influencia, así podemos ver que sus discípulos fueron todavía más lejos en los remedios que aconsejan la idea de la planeación que, ya no atemoriza a notables economistas cuasi-ortodoxos, como Mrs. Joan Robinson o Halvin Hansen. Roy Forbes Harrod acepta la administración pública de la economía. J. E. Meade propone la creación de un consejo nacional de las inversiones y Blackvell extrae de

las enseñanzas del maestro, la conclusión de que es necesaria la política de planeación integral.

Keynes pensó que la influencia depresiva que la baja de la inversión privada tiene sobre el ingreso nacional, se contrarrestará al aumentarse la inversión pública. Decía que aunque parecieran inútiles para la colectividad; las grandes obras públicas darían a los desocupados que se contrataran para constituirlos, un poder de compra que reanimará al gasto global; en este orden de ideas admiraba a los faraones que construyeron las pirámides y a la Edad Media por haber construido catedrales suntuosas.

El propósito de Keynes era evitar altibajos en el monto del ingreso nacional y lograr su expansión. Ahora bien, en la actualidad casi todos los países tienen más o menos la pretensión de dirigir su economía, aunque no todos lo confiesan, algunos mediante la planeación y otros sin ella, donde la hay es a veces integral y en otras se reduce a ciertos puntos estratégicos; en ocasiones aspira a ser socialista en tanto que en otras se proclama enfáticamente el respeto a la propiedad privada y a la libre empresa; pero lo importante es cualquiera de estos casos para que existan posibilidades de oportunidad y eficacia en las medidas aisladas o inconexas o coordinadas y de conjunto que se tomen, es evidente que de antemano es necesario conocer:

La magnitud del ingreso nacional, sus fuentes de procedencia y la importancia cualitativa de éstas, la distribución de dicho ingreso por sectores de actividad económica, por factores de la producción y por estancamientos sociales, y finalmente, el destino que al dicho ingreso se le da, gastando una parte dentro y otra fuera del país y en qué bienes y servicios de entre aquellos que se clasifican en un grupo que se dedica al consumo o en otro que se dedica a la inversión, que significa ahorro para la colectividad.<sup>13</sup>

La democracia moderna no significa individualismo, sino un sistema en el cual funcionan las organizaciones privadas voluntarias bajo el control general y casi indirecto del Estado. Las dictaduras traen consigo controles definidos y directos.

En la historia de las reformas sociales ha abundado el concepto del mínimo, porque la política estatal no trató de regularizar la vida económica como un todo, sino se limitó a defender niveles mínimos: en salarios, educación, higiene, salubridad, habitación etc., por debajo de los cuales podía peligrar el bienestar, la viabilidad del sistema económico y la del gobierno mismo. En este sentido, estima que la política contra la depresión ha

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 56 y 57.

surgido con una aptitud en la planeación positiva del gobierno, que imprime a ésta un nuevo sello, la depresión se debe a un descenso de la inversión, de consumo sino en la saturación temporal de las oportunidades de desarrollo espontáneo de la inversión, aun cuando el gasto público creador de ingresos pudiera provocar la recuperación en una crisis, en un sistema de empresa privada la política del Estado debe dirigirse fundamentalmente a procurar las condiciones en que las empresas privadas puedan progresar, para que surjan nuevas inversiones privadas.

Carece de fundamento la opinión, tan generalizada, que recomienda que el gobierno incurra en grandes desembolsos, olvidándose de que hay gastos inútiles. Claro que él opina que antes que nada debe acabarse con el despilfarro que representa la desocupación, la que podría convertirse en ocupación plena mediante desembolsos completamente inútiles pero agrega, que tal acción no tendría justificación económica, pues alcanzada dicha ocupación, se descubriría que el ingreso real resulta mucho más escaso de lo que sería realmente y el esfuerzo correcto debe tender al aprovechamiento de los recursos productivos de la colectividad en la forma más ventajosa posible. Piensa que una planeación expansionista destinada a procurar el bienestar público tendrá como meta no sólo la ocupación total, sino también la seguridad y la estabilidad de la estructura social. Por lo tanto, es posible forjar un plan

que sirva no sólo para la expansión, sino también como un timón que regule el ritmo de la inversión privada.

La política fiscal es un instrumento eficaz que puede servir para llevar a su máximo el ingreso real de una colectividad y lograr su mejor distribución, en cuanto a las finanzas públicas, afirma que la cuantía de los gastos no debe determinarse en función de la pérdida o la ganancia para el Estado mismo, sino más bien con relación a los efectos que tales gastos han tenido sobre el funcionamiento pleno y eficaz de la economía como un todo. A veces, se dice, que equilibrar el presupuesto será una política sana y conveniente. Mientras que en otras sería desastroso hacerlo. Sólo en el caso de que se apliquen, indebidamente, las normas de las finanzas privadas a la economía pública, debería interesar obtener el equilibrio del presupuesto. Afirma, que si se adopta sin perjuicios el principio de que las operaciones financieras de los Estados deben considerarse exclusivamente como instrumento de política general y económica, el concepto de equilibrio del presupuesto, como quiera que se defina, no puede tener ninguna influencia en la determinación de esas políticas.

Se han hecho adelantos notorios en política pública respecto al problema de sostener una prosperidad continuada y ocupación plena razonables, en el terreno económico estos nuevos acontecimientos

constituyen, en un sentido dignificativo, el "arsenal de las democracias". Piensa que éstas son las únicas armas que se han ideado hasta ahora, que pueden constituir una promesa para detener la tendencia hacia una economía de "planeación totalitaria".

Se refiere luego a una planeación oficial positiva, tendiente a la ocupación plena, que vitalizaría y vigorizaría a la iniciativa privada, y menciona en seguida la gran labor a realizar; proyectos de fomento urbano, rehabilitación rural, habitaciones baratas, carreteras para altas velocidades, estaciones terminales, electrificación, control de inundaciones, repoblación forestal, y reitera su convicción de que todos estos proyectos oficiales de fomento abrirían muchas salidas a la inversión privada.<sup>14</sup>

En el futuro, los proyectos destinados a asegurar el bienestar público vengán a sustituir a la guerra como un objetivo ineludible de los enormes gastos estatales que se afrontan como una salvación económica a regañadientes, cuando la economía no tiene otra salida.

Nosotros, como miembros de un país que inicia su desenvolvimiento económico, podríamos añadir haciéndonos eco, pero ampliando el

---

<sup>14</sup> *Ibidem.* pp. 56 y 57.

comentario de Hansen, que si los gastos astronómicos que con motivo de la guerra de unos pueblos contra otros hicieron hace poco los Estados Unidos con el resultado de una prosperidad antes nunca vista, se hicieron en igual o aun mayor cuantía para enfocarlos en una guerra contra la enfermedad, la ignorancia y la miseria de tantos países en el mundo que se encuentran sin elementos para combatir estos males, como es el caso de muchos países de América Latina; gastos que en realidad no serían sino préstamos dedicados de manera especial a fomentar las actividades económicas de estos países de acuerdo con la planeación que ellos mismos formulen de conformidad con su trayectoria particular y tradiciones, seguramente que estos traería como resultado alejar para siempre el fantasma de la desocupación en los Estados Unidos, ya que las situaciones de inversión no tendrían un límite visible y no se darían abasto para proporcionar todos los equipos y las maquinarias que les fueren pedidas y de esta forma la ocupación plena de sus recursos estaría indefinidamente asegurada.

## 1.8. PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL.

El término planeación correspondiente a algo relativamente reciente que se refiere a una forma específica y singular de conducir lo económico y lo social en una colectividad.

Ahora bien, la planeación se integra con un conjunto de acciones interrelacionadas que vienen a constituir un hecho y este es el que importa.

El hombre que se aplique a este hecho no importa mucho y sería hasta cierto punto una pérdida de tiempo el discutirse se le llama planeación, programación, planeamiento, programa, plan de gobierno, etc.

También puede hacerse la planeación y no llamarle así, por ejemplo:

En los Estados Unidos entre los años 1933 y 1943, se hizo un desarrollo regional integral conocido como la Tennessee Valley Authority, que ha continuado hasta ahora, aunque sin la misma intensidad y entusiasmo. Durante esta década constituyó una verdadera planeación regional integral que fue un ejemplo para el mundo e inspiró desarrollos similares en regiones de

otros países. Sin embargo, David E. Lilienthal, presidente de dicha autoridad y brazo ejecutivo de todo lo que se hizo, después de que surgía el impulso democrático, decía en una obra descriptiva de las obras materiales, jurídicas, económicas y sociales, "en ninguno de los documentos de esta autoridad en ninguna de sus actividades de propaganda se encontrará la palabra planeación...". Es así como el quería evitar toda sospecha de semejanza o parentesco con los métodos aplicados en por la Unión Soviética (C. E. I.).

Otro caso de planeación inoída es el de la Alemania de las últimas décadas. se sabe que es uno de los países en que la planeación se elabora con la mayor intensidad y precisión, las grandes organizaciones industriales hacen sus previsiones y proyectos dirigidas por los bancos privados y por cuerda separada el gobierno hace lo mismo, más tarde los funcionarios públicos y los ejecutivos de la iniciativa privada cambian impresiones discretamente, compaginan su acción y proceden a realizar una *planeación (sólo es sectorial)* sin que nadie pronuncie el término.

Sin embargo, la planeación se ha aplicado permanentemente produciendo ese llamado "milagro alemán" que los liberales presentaban como un ejemplo de economía próspera y sin planeación.

Lo que ha pasado es que en Alemania se ha recordado con horror la planeación nacional-socialista tan totalitaria como la soviética y encaminada además a la *conquista militar* de l resto de la humanidad; es por eso que su gobierno y las organizaciones privadas se abstienen de hablar de planeación para no evocar una imagen que provocaría el recuerdo del nazismo; pero bien que la practican ahora, aunque de tipo democrático.

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 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 e ineludible, un plan económico para el conjunto y la ya inevitable planeación imperativa se inició.

Quedó así marcada esta metodología con un olor a comunismo que desde el año de 1929, en el que se inició el Primer Plan Quinquenal en la U. R. S. S. (C. E. I.) hasta el año de 1946 el mundo occidental retrasó su aplicación franca y abierta, de modo que tardó 17 años en aprender que para aplicar la planeación no es necesario pagar el alto precio de sacrificar la libertad y la *dignidad humana* como le ocurrió y le sigue ocurriendo al pueblo

soviético, sino que existe otro tipo de planeación que es la democrática, tal vez un poco menos eficaz, pero sin los terribles costos humanos que implica la que es imperativa.

En esta última se ha trastornado e intervenido el nivel de los valores humanos colocándose en la cúspide de la escala las necesidades animales y hasta el fondo y abajo la libertad y la dignidad humanas.

Vemos así, que en la U. R. S. S. (C. E. I.) se han aniquilado y continúan aniquilándose en su misma cuna, toda crítica, toda protesta, todo movimiento de liberación política, todo afloramiento del pensamiento libre, independiente y creador.

Resultará ilustrativa si mencionamos, la opinión del gran economista sueco Gunnar Myrdal acerca de este asunto:

Existe una diferencia enorme entre el tipo de planeación impuesto en la U. R. S. S. (C. E. I.) por un gobierno monolítico y totalitario y en tipo consistente en la coordinación gradual de la economía en los países occidentales mediante la planeación democrática.

Toda analogía entre ambas constituyen una falsedad, pero juega su papel en la controversia: economía libre contra planeación económica, siendo sólo un elemento pasional de irracionalidad y confusión.

Por planeación democrática, dice Myrdal: "es el conjunto de tentativas deliberadas y conscientes emprendidas por el gobierno de un país y en colaboración con otras entidades para coordinar de manera racional las actividades racionales a fin de alcanzar lo más pronto posible los fines deseados dentro del futuro desarrollo".<sup>15</sup>

Ahora bien, la *planeación democrática nacional* (la de Alemania es sólo sectorial y la Tennessee en los E. U. A. es regional) nació en el año de 1946 en Francia, Holanda, Noruega, Inglaterra y en los E. U. A. fue una coincidencia nada casual por cierto. El enfoque macroeconómico que Keynes dio a la economía fue uno de los factores. La contabilidad nacional progreso y se hicieron los llamados presupuestos nacionales, se afinaron los datos estadísticos acerca del ingreso y producto nacional, etc. Además, para la invasión de Europa por Normandía se hizo rigurosa planeación y el éxito de los ejércitos aliados hizo pensar en lo que la planeación podría acarrear si se aplicaba a todo un país y en forma permanente, además, se

---

<sup>15</sup> Aleyander, Robert. Op. Cit. pág. 24

necesitaban métodos más eficaces para la reconstrucción de todo lo destruido por la guerra y eso hizo también pensar en recurrir a la planeación.

Considero, que ha llegado el momento para decir la problemática que trae la planeación democrática, con una amplitud mayor a la de una simple definición y enfocándola ya hacia los problemas mexicanos.

Estimo que la planeación democrática es la única aplicable a México y aunque a los comunistas les agrada más la imperativa, pienso que no estamos en la posibilidad de escoger pues venturosamente nuestra dirección a seguir esta ya señalada por la organización jurídica y política derivada de nuestras luchas sociales que han conformado paulatinamente el Estado de derecho en que vivimos. Nuestra constitución política en vigor sólo permitiría el funcionamiento de una planeación democrática e indicativa.

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, en su realidad presente y sobre todo en sus ambiciones para el porvenir.

Consiste, primeramente en fijar unos pocos objetos 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.

Como van a ser presionadas algunas fuerzas sociales que espontáneamente estarán en juego si no se las encauza, habrá que estimar las tensiones que deberán vencerse y los cambios sociales que tendrán que operarse, así como también los cambios tecnológicos condicionantes de una producción más abundante y más compleja y la procedencia de su base científica la que debemos procurar nos resulte menos onerosa, si es extranjera.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Osorio Manuel, Op. Cit. pág. 250.

## 1.9. EL DESARROLLO SOCIAL

### CONCEPTO

Este concepto de desarrollo social, diferencia en algunos aspectos al concepto de evolución social, del cual, intenta connotar el despliegue de potencialidad que desde el principio son innatas, por su propia naturaleza, en una estructura social determinada, despliegue que necesariamente atraviesa un estado inicial, de "crecimiento" de la estructura, un estado de madurez y un estado final de declinación, crisis y eventual disolución, con la que la estructura eventualmente deja su lugar a otra estructura similar, pero dotada de mayores potencialidades intrínsecas, en una secuencia filogenética que ha dejado en la historia de la humanidad rastros suficientes para permitir reconstruirla para el pasado y predecirla para el futuro. Este concepto es parte natural de la definición Marxista de formación económico-social y de modo de producción, si bien ha sido ampliamente utilizado, en una acepción distinta, también por la sociología positiva (Cf. Hobhouse, 1924).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Gómez Granillo, Moisés. Op. Cit. pág. 270.

### 1.9.1. EVOLUCIÓN

Para la exposición de este tema debe hacerse un breve recorrido histórico, que se inicia en el régimen de gobierno del Ing. Pascual Ortiz Rubio; el día 12 de julio de 1930 se publicó en el Diario Oficial la Ley sobre Planeación General en la República. Este fue el primer paso que se dio en México respecto a la planeación económica global.

La ley decía: "la planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objetivos: la coordinación y la dirección de las actividades de las diferentes dependencias del gobierno la realización material y constructiva del desarrollo del país en una forma ordenada y armónica, tomando en cuenta su topografía, clima, salubridad pública, y sus presentes y futuras necesidades. Para lograr sus objetivos la ley señalaba la creación de la: Comisión de Programa del Partido Nacional".<sup>18</sup>

En el año de 1933 la Comisión de Programa del Partido Nacional Revolucionario con la ayuda de un grupo de técnicos elaboró el Primer Plan Sexenal. En realidad se trataba sólo de un relación de 15 rubros

---

<sup>18</sup> *Ibidem.* pág. 271.

en la que se fijaban prioridades y metas no cuantificadas y no señalaban los medios financieros para alcanzarlas ni los plazos para llegar a ellas.

En el año 1935 el Presidente Cárdenas creó un Comité Asesor Especial para que coordinara las políticas nacionales de planeación. El Comité estaba formado por varios secretarios de estado, un representante de la Comisión Nacional de Irrigación y los directores del Banco de México y del Banco Nacional de Crédito Ejidal.

El segundo plan sexenal se empezó a elaborar en el año 1939 por una oficina técnica dependiente de la Secretaría de Gobernación y se pretendió que sirviera como programa de gobierno para el período del Gral. Ávila Camacho en 1940-46.

En el año de 1942 se constituyó la Comisión Federal de Planeación Económica y se creó el Consejo Mixto de Economía Regional para que realizara estudios de los Estados y se tuviera una idea más justa de la economía del país.<sup>19</sup>

Durante la campaña política del Lic. Miguel Alemán (enero a

---

<sup>19</sup> Azuara Pérez, Leandro. Op. Cit. pág. 180.

junio de 1946), se celebraron en diversas ciudades de la República meses redondas en donde se expusieron los principales problemas nacionales por todos los sectores interesados. El fruto de estas reuniones fue su programa de Gobierno.

En la campaña política del señor Ruiz Cortinez se celebraron también mesas redondas a las que se les llamó Asambleas Económicas y Sociales.

El 29 de octubre de 1954 fue decretada la Comisión de Inversiones cuyo objetivo principal era examinar y aprobar las inversiones del sector público, para lo cual debía someter al presidente un plan coordinado de las inversiones públicas.<sup>20</sup>

### **1.9.2. SITUACIÓN ACTUAL**

En la campaña política del Lic. López Mateos éste celebró reuniones similares a las que inició Alemán como mesas redondas y luego Ruiz Cortinez como asambleas, pero él les llamó "Consejos de Planeación Económica y Social".

---

<sup>20</sup> Rangel Couto, Hugo. Op. Cit. pág. 275.

La idea que la planeación debería establecerse como función específica y permanente prosperó, y en año de 1958 en la Nueva Ley de Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal se creó la Secretaría de la Presidencia a la que se le otorgaron las siguientes funciones:

1. Recabar los datos destinados a elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo,
2. Planear obras, sistemas y el aprovechamiento de los mismos,
3. Proyectar el fomento de desarrollo de regiones y localidades y
4. Planear, coordinar y vigilar la inversión pública y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En apoyo de la Secretaría de la Presidencia, el 30 de junio de 1959, se publicó un acuerdo que disponía que las Secretarías, Departamentos

de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal elaboran su programa de inversiones para 1960-64.

En el Diario Oficial del 1° de marzo de 1962 se publicó el acuerdo que creaba la Comisión Intersecretarial formada por la Secretaría de Hacienda y de la Presidencia, cuyo organismo estaba encargado de: "formular planes nacionales de desarrollo económico y social a corto, medio y largo plazo y calcular el monto, estructura y financiamiento del gasto y de la inversión nacional necesarios para que el desenvolvimiento del país se realizara con un ritmo satisfactorio y en forma tal que hiciera posible una mejoría en los niveles de vida de los grandes sectores populares".

Igual que en las anteriores campañas políticas, el Lic. Díaz Ordaz convocó a reuniones que llamó Asambleas de Programación y luego completo los resultados obtenidos por éstas con un "Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-70, formulado por la Comisión Intersecretarial ya mencionada antes, la cual sin consultar abiertamente a la iniciativa privada le atribuyó lo que tendría que hacer.

Tal programa señalaba los siguientes objetivos:

1. Alcanzar un crecimiento económico que no fuera en promedio menor al 6.58 anual;

2. Otorgar prioridad al sector agropecuario;
3. Impulsar la industrialización y elevar la productividad;
4. Atenuar y corregir los desequilibrios regionales en el desarrollo;
5. Distribuir con mayor equidad el ingreso nacional y mejorar las condiciones de bienestar social;
6. Fomentar el ahorro interno, combatir presiones inflacionarias y mantener el tipo de cambio del peso.

Para lograr la tasa de crecimiento señalada se requeriría una inversión total de 280,000 millones de pesos en el período 1966-70, de los cuales 95,000 serían de inversión pública. Se hizo una estimación probable de la inversión privada, sin que los interesados se enteraran de las intenciones que se les atribuían, lo que se supo por que en varias ocasiones los representantes de la iniciativa privada declararon después no conocer el Plan del Estado ni haber sido consultados en cuanto a sus propios proyectos. No habiéndose tenido entonces una base seria para el cálculo de las inversiones

privadas, el de las públicas no pudo corresponder a la realidad del conjunto nacional.

Sin embargo, durante el régimen del gobierno del Lic. Díaz Ordaz se dio un paso muy importante para la planeación futura, se constituyó la Comisión de Estudios del Territorio Nacional y Planeación (CETENAL), que inició el levantamiento aerofotogramétrico de todo el país, como base y punto de partida para hacer, al final, un inventario de los recursos naturales de México.<sup>21</sup>

Durante el régimen del gobierno del Lic. Echeverría la Secretaría de la Presidencia promovió la creación de Comités Promotores del Desarrollo Económico de todos los Estados y además, por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial el 28 de enero de 1975 se creó la Comisión de Desarrollo Regional, para enmarcar los trabajos de estos comités dentro de una estrategia general coherente.

Dentro de los comités la coordinación se establece no únicamente entre los funcionarios de nivel superior, sino entre los encargados de hacer los estudios y de ejecutar los trabajos; y así mismo, se logra una

---

<sup>21</sup> Gómez Granillo, Moisés, Op. Cit. pág. 268.

adecuada jerarquización de metas que toman en cuenta, tanto los criterios técnicos, como la urgencia manifiesta de las demandas populares.

Ya en el último tercio del régimen del Lic. Echeverría, 1975-76, el adelanto alcanzado en los trabajos de la Comisión de Estudios del Territorio Nacional (CETENAL), ofrece a las dependencias de la federación y a los gobiernos locales, una información más exacta y uniforme acerca de los recursos materiales con que el país cuenta y que son el punto de partida para toda planeación.

El 18 de abril de 1975 el Presidente del Comité Ejecutivo del P.R.I. convocó a una Conferencia Nacional Ordinaria del P. R. I. donde se aprobó dicho Plan Básico.

Entre los muchos capítulos hay uno que se titula: PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA y de él tomo los párrafos que transcribo por considerarlos importantes en la exposición del tema que se está tratando:

“Nuestra planeación es democrática, que respeta las libertades individuales de nuestro estado social de derecho, pretende un proyecto nacional y constitucional del desarrollo integral, asignando al Estado el carácter rector y coordinador de las actividades económicas y sociales del país”. La planeación que postulamos tiende a recoger y orientar hacia objetivos

comunes las actividades estatales, sociales, privadas y mixtas, recurriendo a instrumentos ya previstos en nuestro régimen constitucional. Para coordinar y regir, el Estado puede recurrir a la persuasión, la obligación, el fomento, el estímulo, el desestímulo, las limitaciones, las modalidades, las autoridades y los permisos. Se trata del empleo de un instrumento jurídico de estricta planeación democrática, ya establecido y que no hemos usado con la amplitud e intensidad que con frecuencia se ha requerido.

Después de esta declaración abierta y franca de que nuestro tipo de planeación no tiene nada qué ver con la que es imperativa y totalitaria, se hace un importante comentario de política económica acerca de la inversión, que es el siguiente.

La autonomía de la inversión pública, la determinación de su volumen y renglones por criterios no sujetos a los vaivenes de la inversión privada es, en el fondo, la mejor manera de impulsar a esta última. Esto no implica el abandono absoluto de políticas coyunturales, simples y sencillamente las coloca como secundarias accesorias y circunstanciales en relación con una política general trazada previamente, buscando objetivos generales y obedeciendo a una planeación rigurosa.

Puede decirse que también este Plan Básico es una relación de magnificas intenciones y en eso se parece a los anteriores, pero hay que reconocer que en algunos puntos ya se hace el esfuerzo de precisar objetivos de cuantificar las metas y de relacionarlas con los medios materiales y financieros para poder alcanzar unos y otras en determinados periodos de tiempo.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Rangel Couto, Hugo. Op. Cit. pág. 277.

### 1.9.3. FUTURO

La planeación para México debería fundamentalmente, enfocarse en los siguientes puntos de los cuales dos son externos y cuatro internos:

Los internos son:

1. El desequilibrio demográfico porque la población crezca a un ritmo superior al que permitiría lograr el mejoramiento más acelerado de los que ya nacieron, y además, porque la población se localice espontáneamente donde la satisfacción de sus necesidades cuesta más y donde al mismo tiempo puede producir menos,
2. El desequilibrio social de la desigualdad, cuando es injusta, *distribución del ingreso nacional*,
3. El desequilibrio sectorial que consiste en la falta de coordinación y armonía en el crecimiento de la producción de las diferentes ramas y de sus correspondientes secciones que integran la actividad económica y

4. El desequilibrio regional resultante del desenvolvimiento acumulativo de zonas que tuvieron polos iniciales de desarrollo y que van convirtiendo el resto del país en desiertos económicos.

Los dos externos son:

1. El desequilibrio financiero exterior que se ha traducido en un endeudamiento que cada día es mayor y que se manifiesta en la balanza internacional de pagos y
2. El desequilibrio resultante del atraso tecnológico comparativo en todos los eslabones de la secuencia: investigación pura, investigación aplicada, nuevas y mejores técnicas de producción y finalmente, desenvolvimiento económico.

Debe, a este respecto tenerse presente que la planeación no es tal, si no combate todos los desequilibrios en el ámbito nacional; es decir, que debe considerarse al país como una unidad que comprende tanto el sector público, como al privado y al social, puesto que los tres no son sino las partes

componentes de una sola entidad socioeconómica y están unidos por una trama sociológica de hilos visibles y no pudiendo siquiera concebirlos aislados uno de otro, menos podría pretenderse formular una planeación para aplicarla a uno o dos sectores en tanto que el otro o los otros dos siguen su evolución espontánea y falsamente independiente.

La planeación tiene, naturalmente, un carácter permanente y por tanto su duración es indefinida; pero es conveniente elaborar planes sexenales, para que cada nuevo jefe de gobierno, pueda dar al régimen que preside una fisonomía propia conforme a su interpretación personal de los propósitos de la nación; pero cada día que pasa esto debería ser menos personal y más institucional. Precisamente ese es uno de los objetivos esenciales de la planeación.

Al hablarse de planes sexenales debiera, sin embargo recordarse que el periodo de planeación debería ser más largo puesto que la vida social y económica de México, no se corta ni se paraliza cada seis años y precisamente la planeación a largo plazo seguiría la continuidad en las etapas sucesivas de cada solución para objetivos de largo aliento.

Es posible por tanto, pensar que la planeación en México puede llevarse a cabo formulando planes para periodos sucesivos de seis ,

divididos en secciones anuales pero insertados en un plan de más larga duración que podría abarcar, digamos, los 18 años que ligan cada periodo de gobierno con el anterior y con el siguiente.

Por supuesto que ninguno de los planes y las secciones en que se dividan serían rígidos, sino que naturalmente quedarían sujetos a las posibles modificaciones derivadas de la coyuntura interna y exterior y a los giros sorpresivos que a veces toma la vida social, los perfeccionamientos tecnológicos o el descubrimiento de nuevos recursos.

Se comprende que no sólo podría haber modificaciones de un periodo sexenal al otro, sino posiblemente de un año al siguiente, por ordenamiento que establece la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, que señala como facultad de la Cámara de Diputados, la de la aprobación de presupuesto anual de gastos de la Federación.

Pienso que, la planeación que se haga debe ser enfocada desde los ángulos que son: el económico y el social, es más, me atrevería a decir que si se enfoca sólo desde el ángulo económico, queda fuera de la realidad.

Así que, todas esas variables entre los economistas, tales como son: tasa de crecimiento económico, tasa de ahorro, relación producto-capital, capacidad de importación, coeficiente de elasticidad-ingreso, etc., no se deben olvidar ya que detrás de todos los sencillos cálculos está la fuerza normativa del derecho, el efecto de las circunstancias políticas, las corrientes éticas y religiosas, el patriotismo y el nacionalismo y todas esas reacciones que por ignorancia nos parecen inesperadas e inexplicables en la gente que tal vez pudieran explicarse con ayuda de la psicología individual y de la colectiva, la fuerza de las tradiciones y el residuo y los fenómenos que va dejando el devenir histórico, entonces dicha planeación no tendrá arraigo en la realidad y se tratará sólo de un artificio lógico de los que no quieren ver más allá de una economía reducida a cantidades y fórmulas.

Este artificio, podrá ser tan congruente consigo mismo como incongruente con la realidad, de la que se han desconocido las verdaderas fuentes y los motivos que explican las acciones humanas y no podremos ni entender el pasado ni explicarnos el presente, y mucho menos prever el porvenir económico y social con pretensiones de encauzarlo.

Al llegar aquí es útil mencionar el peligro de un mal entendido que he escuchado con alguna frecuencia.

Mi modesta opinión es que construir un palacio legislativo, un museo o un hospital no es hacer planeación social, creo que en esta afirmación se confunden las manifestaciones exteriores generalmente materiales, con los factores sociológicos que contribuyen a determinarlas.

Pienso que en este caso la planeación social consistiría en tomar en cuenta para determinar lo que se vaya hacer, la influencia del factor cultural, el jurídico, la salubridad colectiva o el factor tecnológico.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Rangel Couto, Hugo. Op. Cit. pág. 288.

## CAPITULO 2

### 2. LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL.

#### 2.1. CONCEPTO

La planeación social y económica ha sido un tabú para muchos países no sólo en México sino en todo el mundo occidental, unos no se han atrevido a hablar de ella y otros se han rehusado a que se les mencione, es muy probable que si la planeación económica no se hubiera implantado desde luego en la U. R. S. S. (C. E. I.) y que como consecuencia no se confundiera injustamente, en muchas mentes, la noción, política de un régimen despótico, con una noción socioeconómica que significa prever, proyectar y coordinar, se hubiera asistido desde el año 1920 a numerosos ensayos de planeación (muchos más de los que ha habido), que sobrepasarán el cuadro estrecho y efímero de grandes programas de obras públicas; y habría habido mayor número de autores en el mundo occidental que hubieran expuesto sus teorías sobre este tema sin recelos ni temores y no se habrían retrasado ante los hechos que ha impuesto la necesidad.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Rangel Couto, Hugo. Op. Cit.. pp. 110 a 113.

Pero la planeación sólo está subordinada a dos elementos:

1. El de los objetivos que se propone alcanzar y
2. los medios exequibles concebidos dinámicamente para lograrlos.

Dos objetivos principales reconoce la planeación de una política económica en los países de alto desenvolvimiento:

1. Amortiguar las fluctuaciones económicas, que permita terminar con la crisis y
2. Evitar los estancamientos, en el desenvolvimiento por falta de salida a los capitales listos para destinarse a nuevas inversiones. Estos son los problemas específicos de los Estados Unidos.

En los países con poco desenvolvimiento, los objetivos principales dentro de los de las fluctuaciones, los objetivos principales son otros dos distintos:

1. Impedir la propagación dentro de las fluctuaciones económicas, especialmente las crisis, que se generan en el extranjero y
2. Acelerar su desenvolvimiento en buena parte retardado por la escases de capitales y también por otros factores.

Con el criterio antes mencionado, es evidente que tanto el individuo, como la empresa y también desde luego la nación, puede planear sus tareas para lograr de ellas el más elevado rendimiento, sin que esta metodología se ligue a un sistema que desconoce los valores más caros para los seres humanos en su larga lucha por el mejoramiento de las instituciones democráticas. En estas condiciones, para que el ciudadano se sienta plenamente un hombre libre, es necesario no solamente que contribuya a la ejecución de un plan como una pieza de complejo engranaje, sino que tenga el sentimiento de haber participado en su elaboración. He aquí el sentido que veo en los Consejos de Planeación económica y Social que se están celebrando. La planeación no debe ser una tarea impuesta, sino socialmente aprobada en sus grandes lineamientos y consentida en sus detalles que no pueden ser sino el resultado de las tareas de los técnicos especializados.

Puesto que, en suma, el ejecutar una planeación exigirá la colaboración de todos, es indispensable que todos los elementos vitales de la nación participen en su elaboración. es por esto que el mérito de trabajo deberá asociar en cada sector a la administración responsable, a los expertos más calificados en las distintas ramas y a los representantes de las agrupaciones tanto de empresarios como de obreros, de campesinos y de burócratas.

La planeación democrática ya aplicada en el mundo occidental no se ha derivado de teorías, sino de necesidades impulsables surgidas de la evolución social; sin embargo, me propongo en puntos posteriores exponer en orden cronológico hasta donde me sea posible, las raíces y los rubros de los elementos teóricos de la planeación que han surgido en aquellos autores que no son entusiastas de ella y que son antagónicos al régimen soviético y partidarios de las libertades democráticas; pero que han ido cediendo terreno poco a poco y admitiendo que el Estado debe intervenir, ahora aquí y mañana allá, para coordinar, para evitar el despilfarro, para defender las actividades nacionales, para lograr mayor bienestar, para hacer una distribución más justa del ingreso, etc. Salvo algunos casos de economista que como Seymour E. Harris dijo, no quieren quitarse la venda de los ojos, la mayoría va cediendo ante la realidad, tal parece que ahora todos los caminos teóricos limpios de prejuicios llevan hacia la planificación.

Dos tendencias muy firmes se están generalizando en el campo de la teoría y ambas desembocarán en la planeación, una es el paso de la micro y la macroeconomía dinámica; si como deben ser para salir del campo de las abstracciones, se toman en cuenta no sólo los factores endógenos en la vida económica sino también los exógenos, se desembocará socioplaneación que tendría como base teórica lo que podríamos llamar MACRODINÁMICA SOCIOECONÓMICA.

Quiero comentar que el enfoque actual puede considerar dos etapas: en la primera, se pasa del estudio de los movimientos de la empresa individual al del sentido y la velocidad de las corrientes globales que comprenden a todo un país; y en la segunda, se pasaría de un país individual a las corrientes socioeconómicas que abarcarían a todo el mundo occidental. Esta segunda etapa llevará a la convicción de que la solución de los problemas de los países que se encuentran en la retaguardia; es decir, que para resolver las dificultades de unos y otros debe contarse con el anverso y el reverso de la misma solución, nada podrá lograrse en definitiva si se procede por cuerda separada.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Rangel Couto, Hugo. Op. Cit. p.p. 114 a 119.

## 2.2 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El fundamento legal de la política de desarrollo social, lo encontramos en nuestra Carta Magna, en sus artículos 25 y 26, los cuales señalan:

“Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que mediante el fomento 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, cuya seguridad protege esta constitución.

El estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demandé el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin

menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por si o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterio de equidad social y productiva se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social; de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de

todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta constitución”.<sup>26</sup>

En el Congreso Constituyente de 1857 prevaleció en materia económica, el liberalismo clásico, esta es, la no intervención del Estado en el desarrollo económico y la protección constitucional a la propiedad privada, antes y sobre todo.

La Asamblea de 1917 fue más previsor y progresista y el documento de Querétaro, fue el resultado de una revolución auténtica, y de este tipo de movimiento que no sólo constituye hombres y no se agota en la lucha armada, sino que cancela injustas y arcaicas estructuras políticas y económicas e instituye otras nuevas. Así, por citar a lo más sobresaliente, la adaptación verdaderamente revolucionaria de los artículos 27 y 123 en la Constitución de 1917, no sólo fue el reconocimiento a los dos hechos

---

<sup>26</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.116a. edición De Porrúa México, 1996, pp. 22-23.

fundamentales de la vida nacional (fuerzas latentes en el movimiento armado) y la dotación que a ellos se hizo de un esquema de garantías nuevas (ahora llamadas sociales) sino también además, una nueva estructuración económica de la sociedad. Con ello el estado mexicano, abandonando la pasividad hasta entonces existente con respecto a obreros y campesinos, intervino y, nada menos que a nivel constitucional, para protegerlos y encauzarlos. En otras palabras, dos elementos fundamentales en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, el trabajador urbano y el del campo, fueron ya objeto de la atención y ayuda estatal. Así se abandonó el liberalismo clásico y se adoptó una participación activa del Estado en la vida económica del país.

No obstante que lo anterior constituye el gran logro del constituyente de 1917, la historia posterior de México, ha señalado la ingente necesidad de que el Estado alcance una mayor participación en el desarrollo económico de la nación. Para satisfacer este requerimiento, algunas formas de consagración en la Constitución. Sin embargo, las más de las veces, esa intervención estatal se hizo a través de leyes secundarias reglamentarias de preceptos constitucionales como, por ejemplo la Ley de Monopolios, la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, etc. Estas normas secundarias surgieron a consecuencia de necesidades del momento,

sin obedecer a un plan integral preconcebido y en ocasiones, carecieron de un debido apoyo constitucional.

Había llegado la hora de hacer vigentes, dentro de la constitución, un conjunto de principios económicos válidos. Era ocasión de legislar de modo coherente y realista, en materia económica.

Para cumplir tal propósito, se requería satisfacer y amortizar dos presupuestos igualmente importantes: respetar la decisión de los constituyentes del 17 que habían consagrado la bases para que surgiera un sistema de economía mixta, por un lado, y dar curso a la necesidad contemporánea de otorgar una mayor participación al estado en los fenómenos económicos por el otro, pero no como conductor, planeador, coordinador y orientador de los diferentes intereses de los distintos sectores de la sociedad.

A consecuencia de todo lo anterior atendiendo una realidad nacional por reforma del artículo 25, publicada en el Diario oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, se declaró al Estado rector del desarrollo nacional.

El propio artículo 25 establece las condiciones y metas del desarrollo nacional fundamentalmente son:

- a) Que sea integral, es decir, que se considere como un todo y, hasta donde sea posible, completo, donde se cubran todas las necesidades.
- b) Que fortalezca la soberanía de la nación y a su régimen democrático. Al crear y manejar una adecuada estructura económica, se debe dar mayor autonomía al país. Soberanía económica igual a soberanía política. Todo ello en beneficio del pueblo, de las mayorías, para así fortalecer la democracia, y
- c) Que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos grupos y clases sociales. La rectoría del Estado jamás deberá atentar contra las libertades individuales y sociales, cimientos incommovibles de la constitución. Por el contrario, dado que vivimos en un régimen de economía mixta, debe requerirse el concurso y participación de todos, como lo expresa el propio artículo 25, en sus párrafos subsecuentes.

Por primera vez la Constitución habla y califica literalmente a los tres sectores que forman la comunidad mexicana, el público, el social y el privado. El primero y el tercero no requieren la aclaración alguna. En cuanto al social, que es un término totalmente novedoso establecido por la reforma que aquí se analiza, lo describe el párrafo séptimo al decir que son “.....los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la protección, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

El Estado es el rector del desarrollo nacional para lo cual debe conjuntar, promover y estimular, a los tres sectores señalados, el público, el social, y el privado, que se enfrenta como una acción y concurso de todos, es decir una participación general.

El nuevo artículo distingue dos áreas de acción las estrategias, cuyo manejo sólo corresponde al sector público por las esenciales, propias y exclusivas del estado, intransferibles a otros grupos y sectores, como las que señala el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional (acuñación de moneda, correos, telégrafos, hidrocarburos, ferrocarriles, electricidad, energía nuclear, etc.), y las otras que precisen las

leyes que expida el Congreso, y las prioritarias que por su naturaleza las puede absorber el Estado o compartir con los otros dos sectores (el social y el privado), integrando y respetando así un aspecto de principio de la economía mixta.

Por último, ya no de manera participativa absoluta (área estratégica), o relativa (área prioritaria), el Estado "apoyará e impulsará" a las empresas del sector social y privado, con equidad social y productiva, cuidando la debida utilización y conservación de los recursos y protegiendo el medio ambiente. Ya no se trata de la empresa estatal o del Estado actuando como socio, sino como impulsor de la actividad económica de los otros sectores y vigilante del aprovechamiento útil y racional de los recursos.<sup>27</sup>

"Artículo 26.- El estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinámica, 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

---

<sup>27</sup> Mexicano: Esta es tu Constitución. LV. Legislatura, "Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión", Instituto de Investigaciones Legislativas. 8a. edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, p.p. 93-95.

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

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. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y 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.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 116a. Editorial Porrúa, México, 1996, p. 24.

La rectoría de Estado que establece el artículo 25 (véase comentario), coloca al ente público como conductor y coordinador de la actividad económica nacional. Tan importante misión no habrá de cumplirla a su arbitrio indiscriminado, con omnipotencia y a su mero capricho o deseo.

El absolutismo del estado está excluido del sistema constitucional mexicano, entre otros motivos, porque sólo puede actuar cuando una norma -constitucional o secundaria- así lo autorice expresamente porque está limitado por las garantías individuales y los derechos concedidos a los grupos o sectores sociales, y porque existe una división de poderes que restringe a las tres condicionantes del poder público mexicano -sin mencionar otras- gozamos de un estado de derecho, vivimos en un estado constitucional.

Como el estado mexicano no es totalitario en la política tampoco puede serlo en economía. Así, la rectoría del estado se ejerce para fortalecer "un régimen democrático" y permitir "el pleno ejercicio de la libertad y de la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales...".

No obstante los enormes recursos humanos, naturales y materiales de que dispone el Estado, requiere el concurso de todos los

sectores, porque ellos están interesados y capacitados en sus respectivos campos de acción. Son especialistas y pueden ser parte afectada. Su obligación es estar presente.

Pero si la acción del Estado no debe ser irracional, fortuita o simplemente momentánea. Tendrá que ser previsor, general, ágil y permanente. No se trata de satisfacer la necesidad cotidiana o cumplir con el interés de un sólo individuo, grupo o sector, sino de trazar un esquema general para el futuro.

La planeación será democrática” ordena el artículo 26, párrafo segundo, o sea “mediante la participación de los diversos sectores sociales”. Existirá, por ende, la consulta popular. he aquí la enorme diferencia entre la dictadura y la democracia la dictadura no escucha, la democracia no sólo oye, sino que consulta.

Se entendió el querer político de los mexicanos con la reforma política, que permitió un mayor pluripartidismo; ahora sigue -a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, el querer económico de los mexicanos recogiendo “las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plano y programa de desarrollo” al que se sujetará obligatoriamente los

problemas de la administración pública federal (parte final, párrafo segundo, Artículo 26).

La planeación democrática, que por primera vez se instituye en la constitución, no será resultado de un capricho gubernamental ni estará sujeta al libre albedrío del ejecutivo sino que surgirá de las peticiones, reclamos y demandas que presenten los diversos sectores sociales, aunque la constitución y sistematización quedará a cargo del propio ejecutivo, en resumen, el pueblo establecerá periódicamente su plan de desarrollo.<sup>29</sup>

### **2.3 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO.**

La planeación del desarrollo económico y social surge en 1926, en la desaparecida Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, posteriormente países no socialistas adoptan ese sistema para prever acciones de gobierno. En México, a pesar de existir antecedentes significativos, la planeación es relativamente reciente (1980).

---

<sup>29</sup> Mexicano: Esta es tu Constitución, 8a. edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión Instituto de Investigaciones Legislativas, pp. 96-99.

Los antecedentes nacionales del actual mecanismo de planeación, son

- a) Ley sobre Planeación General de la República. Diario Oficial de la Federación, del 12 de julio de 1930. la que tuvo a aplicación relativa, o más bien, casi nula.
- b) El primer plan sexenal (1934-1940), que sin ser técnicamente un verdadero plan de desarrollo económico y social, sí contenía ciertos elementos planificadores.
- c) Los programas de gobierno presentados, al asumir la presidencia de la República, el titular del Poder Ejecutivo Federal de 1940 a 1976. Estos documentos tuvieron un elemental cariz de planeación.
- ch) Plan de desarrollo económico y social 1966-70, que por falta de una adecuada infraestructura jurídica y administrativa, no tuvo aplicación y publicidad adecuadas.
- d) Plan global de desarrollo 1980-82 (Diario Oficial de la Federación, 17 de abril de 1980), elaborado conforme a las

experiencias anteriores, de acuerdo con bases técnicamente más adecuadas y que sirvió para la reforma constitucional de 1983, la cual modificó al sistema vigente.<sup>30</sup>

## **2.4 FINES DE LA PLANEACIÓN.**

Mediante la planeación se deciden anticipadamente acciones de gobierno, fijando objetivos.

En los términos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se pretende imprimir orientación y dotar de instrumentos básicos al Estado y a la sociedad a efecto de que se alcancen objetivos nacionales, para lo cual se determinan prioridades, las que se definen a partir de los recursos disponibles.

La planeación, dice la ley, es la ordenación racional y sistemática de acciones del Ejecutivo Federal para la regulación y promoción de la actividad económica, social y cultural con el propósito de transformar la realidad del país, conforme a la Constitución.

---

<sup>30</sup> Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo Segundo Curso. Editorial Harla, México, 1991, p.p. 28.29.

Se discute acerca de la naturaleza jurídica del Plan de Desarrollo y frecuentemente se concluye que ésta es de índole *sui generis*, lo que ciertamente, no aporta mucho para entender esa figura. Si tratamos de encuadrarlo dentro de los tipos usuales, se puede afirmar que es un acuerdo del Ejecutivo, que va dirigido a los titulares de todas las dependencias y entidades, respecto de la orientación global que han de darle a sus tareas. Se trata de un acuerdo con matices reglamentarios, en el cual hay cierta intervención del órgano legislativo o parlamentario.<sup>31</sup>

## **2.5 SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO REGIONAL.**

Mediante el llamado "Sistema Nacional de Planeación Democrática" se han de llevar a acabo las acciones relacionadas con el plan en lo concerniente a su preparación, formulación, instrumentación, control, actualización y evaluación. Dicho sistema estará integrado por las unidades administrativas que tengan a su cargo los asuntos relativos a la planeación

---

<sup>31</sup> *Ibidem*. pp. 30.

dentro de cada secretaria, departamento o entidad paraestatal y, además permitirá la participación de los distintos grupos sociales en esta actividad y será coordinado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a la que le compete aplicar la ley de la materia.

Por su parte, los programas regionales se referirán a las zonas geográficas que se consideren prioritarias o estratégicas, en atención a los objetivos nacionales fijados en el mencionado plan y operarán en el caso de que su extensión territorial rebase el ámbito competencia de una entidad federativa. Tales programas regionales deben ser sometidos a la consideración y aprobación del presidente de la República , por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Dentro de los medios locales encargados de la planeación son de citarse los comités estatales de planeación para el desarrollo, los cuales vinieron a sustituir, el 13 de febrero de 1981, a los comités promotores de desarrollo socioeconómico (éstos eran órganos federales creados a partir de 1971, los de 1981 son entes locales).

Dados los graves problemas originados por el excesivo centralismo que implica la concentración urbana del Distrito federal y su zona metropolitana, en los últimos años se han hecho intentos para fortalecer el desarrollo de otras regiones, a efecto de desalentar el crecimiento de la capital de la República. Tales intentos no han alcanzado los resultados que son de esperarse, y se continúan sufriendo las dañinas consecuencias de tan monstruosa expansión de la metrópoli.

Mediante los convenios únicos de coordinación, la federación y las entidades federativas deciden emprender acciones conjuntas. Las cuales se conforman a los objetivos y las medidas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo: según el plan vigente, el convenio único de desarrollo es el "instrumento fundamental de la planeación regional y de la descentralización de decisiones". Esta descentralización pretende ser sobre todo, una delegación de facultades de índole política.

## 2.6 LA PLANEACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO

La planeación en las distintas áreas de la actividad de la administración pública se efectúa al detalle por medio de los programas sectoriales que el mismo Plan Nacional ordena que sean elaborados y puestos en práctica, para lo cual determina los lineamientos de su contenido. Siguiendo con lo señalado en el rubro, indicamos algunos datos relativos a las políticas en materia.

- a) Agropecuaria. Por cuyo medio se pretende aumentar la producción y productividad del campo (objetivo fundamental). El programa relativo es el de "Modernización del Campo".
- b) Educativa. El programa correspondiente se denomina "Modernización Educativa, Cultural y del Deporte", y con su aplicación se requiere mejorar la calidad de la educación y elevar la escolaridad de la población, a efecto de superar los rezagos en estos renglones fundamentalmente.
- c) Laboral. En esta área, la política esta orientada hacia la creación de empleos productivos y la protección del nivel de

vida de los trabajadores. En este renglón, el programa es el de capacitación y productividad.

ch) De seguridad social. A este rubro se le considera una necesidad básica de la población y a cuya satisfacción debe otorgársele un trato preferencial en los presupuestos de gastos; se le estima como un complemento de la salud.  
Programa: Salud.

d) De asentamientos humanos. Este renglón se propone lograr un crecimiento más racional y equilibrado de los centros de población, así como fortalecer la planeación urbana en los niveles estatal y municipal. Los programas involucrados en esa política son: el de Desarrollo Urbano, el de Vivienda, el de Protección del Medio Ambiente, el de Modernización del Abasto y Aprovechamiento del Agua.

e) Turística. Programa: "Modernización del Turismo", y está destinado a generar más empleo y divisas e incrementar el turismo social y cultural.

- f) Tributaria. En este punto, la política tiende a ampliar las bases tributarias de los distintos impuestos y el número de contribuyentes con menores tasas impositivas; efectuar adecuaciones al impuesto sobre la renta y continuar con los sistemas de coordinación fiscal entre los distintos niveles de gobierno. Programa: "Financiamiento del Desarrollo".
- g) De gasto público. Se busca en esta área que éste se efectúe con recursos no inflacionarios , por lo tanto, se quiere reducir el déficit presupuestario; perfeccionar los mecanismos de control del presupuesto; esta política se incluye, también, en el programa "Financiamiento del desarrollo".
- h) Monetaria y crediticia. se requiere lograr por su medio que el aumento de la base monetaria sea congruente con el crecimiento de la actividad económica; así como promover tasas moderadas y reales de interés. Programa "Financiamiento del Desarrollo".
- i) De comercio exterior. En esta línea se pretende propiciar los avances tecnológicos que den competitividad a los productos mexicanos, promover la industria maquiladora, aprovechar

las ventajas del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GAAT), simplificar la regulación y trámites de esta actividad. Los programas que contienen los detalles y mecanismos de esa política son: el de "Ciencia y Modernización Tecnológica" y el de "Modernización Industrial y del Comercio exterior".

j) De estímulos. La política de estímulos (fiscales principalmente) está encaminada a promover la actividad económica de los particulares con miras en los objetivos nacionales que el plan prevé.

k) De procuración de justicia. En este rubro la política está destinada a lograr el respeto a los derechos humanos, mejoramiento profesional y salarial al personal, el aumento de la seguridad pública y el combate al narcotráfico. Programa. "Procuración e Impartición de Justicia del Gobierno Federal".

l) Administración de justicia. Por este medio se requiere propiciar reformas a la legislación a efecto de actualizarla y eliminar reglas anticuadas, fortalecer procedimientos

conciliatorios y promover cambios a los planes de estudio de las escuelas y facultades de derecho. Programa: "Procuración e Impartición de Justicia del Gobierno Federal".

Aparte de las políticas arriba anotadas, el Plan fija lineamientos para otras actividades y, en algunas, ordena que se formulen los programas respectivos, como sucede en las materias de transporte, telecomunicaciones, energéticos, minería, pesca y empresa pública.

## **2.7 BASES CONSTITUCIONALES DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO.**

La base constitucional de la planeación en nuestro país fue precisada claramente con la reforma del 3 de febrero de 1983, en que se publicaron los nuevos textos de los arts. 25 y 26, especialmente el segundo que está declinando íntegramente a la planeación.

El artículo 26 cuyo contenido es materia del presente tema, establece resumidamente, que se organizará un sistema de planeación de desarrollo económico en el que participen los sectores de la sociedad, mediante la elaboración de un plan obligatorio para la administración pública federal; ésta podrá celebrar convenios con las entidades federativas y los particulares para coordinarse en la formulación y ejecución de dicho plan. Consideremos que con anterioridad a 1983, la posibilidad de planear el desarrollo socioeconómico estaba dentro de los límites constitucionales, sin necesidad del nuevo art 26, específico para el plan.

## 2.8 OBJETO DE LA LEY DE PLANEACIÓN

La Ley de Planeación publicada el 5 de enero de 1983, es reglamentaria del artículo 26 de Constitución Federal, en su primera disposición señala que tiene por objeto establecer:

- 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.
- Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable.
- Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, por medio de sus organizaciones respectivas, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esa ley.

- Las bases para que las acciones de los gobernados contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

## 2.9 SUJETOS

Un plan de desarrollo económico y social es elaborado por la administración pública, en cualquier sistema político en que aquel se estructure. La doctrina habla de dos clases de planes: imperativos e indicativos, los primeros se dan en el caso de una economía socialista y los segundos dentro de una economía de mercado, en ambos supuestos se trata de un acto de poder ejecutivo. En ocasiones, se establece diferencia entre planificación (sistema socialista) y planeación (sistema capitalista).

La planeación es un asunto de la competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en la cual intervienen, mediante el "Sistema Nacional de Planeación Democrática", las entidades y dependencias de la administración política federal; el sistema está integrado por las unidades que tengan asignadas las tareas en esta materia dentro de cada órgano administrativo.

Entonces, el sujeto que emite el plan es la administración pública federal (la federación, como persona jurídica). Pueden intervenir particulares y otros entes públicos en las consultas para su elaboración, como en los actos de coordinación y a propósito de la concertación e inducción además, hay que considerar que el órgano legislativo también tiene una modesta participación.

El plan, en tanto acto jurídico, va dirigido fundamentalmente a los subalternos del presidente de la República; en caso de que contenga disposiciones de naturaleza reglamentaria, estará dirigido a todos los gobernados de manera abstracta e impersonal.

## 2.10 PLAN Y PROGRAMAS DE DESARROLLO

El término plan está esta reservado para el Plan Nacional de Desarrollo, según la legislación actual; de él se dice que determinará los objetivos nacionales, la estrategia y prioridades del desarrollo del país, tendrá previsiones sobre los recursos que se destinarán a tales objetivos; fijará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá la política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones estarán referidas de manera general a la actividad económica y social y regirá el contenido de los programas.

Las características del plan son:

- a) Temporal. Es cuasi quinquenal; deberá elaborarse en los primeros seis meses del sexenio presidencial y cesará su vigencia al concluir el periodo constitucional en que se haya aprobado. Se trata de una previsión a mediano plazo.
- b) Obligatorio. Su elaboración, aplicación, control y evaluación no es discrecional, sino que tiene que efectuarse por la administración pública federal.

c) Publicable. Debe de ser dado a conocer por medio del Diario Oficial de los órganos locales.

ch) Evaluable. Deberá existir un procedimiento que permita verificar su aplicación y que califique sus resultados.

d) Rectificable. Durante su vigencia (de 5.5. a 6 años) podrán corregirse los objetivos, las políticas y las metas de acuerdo con circunstancias supervenientes a su inicial aprobación.

e) Susceptible de observaciones parlamentarias. El plan sus resultados y adecuaciones deben ser informados al Congreso de la Unión, el que hará los comentarios que juzgue pertinentes. Lo anterior no tiene consecuencias jurídicas de importancia.

En cuanto a los objetivos nacionales, según el Plan 1990-1994, son los siguientes:

- La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo.

- La planificación de la vida democrática.
- La recuperación económica con estabilidad de precios y
- El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

Los programas son las diversas vertientes del Plan llevadas al detalle; pueden ser sectoriales, regionales o especiales; acerca de ellos la Ley de Planeación establece:

- a) Los programas sectoriales se sujetaran a las previsiones en el plan y especificarán los objetivos, las prioridades y las políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán a si mismo, estimaciones de recursos y determinaciones acerca de los instrumentos y los responsables de su ejecución .
- b) Los programas institucionales que deben elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el plan y en sus programas institucionales, se

ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.

c) 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.

ch) Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan, o las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras del sector.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> *Ibíd.* pp. 34 y 35.

## **2.11 COORDINACIÓN EN MATERIA DE PLANEACIÓN.**

El artículo 26 de la Constitución establece que es el Ejecutivo Federal el que coordina mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, las acciones por realizar para la elaboración y ejecución del plan. Esta disposición va en mengua de la precaria autonomía de los estados de la Federación, aunque se aduzca que el nuestro es un federalismo de colaboración.

La Ley de Planeación incluye algunas reglas acerca de la coordinación en esta materia, las cuales son las siguientes

- a) El gobierno federal podrá convenir con los de las entidades federativas, la participación de estas en las labores de planeación.
- b) Las acciones encaminadas a la consecución de los objetivos nacionales se planearán de manera conjunta, y se llevarán a cabo dentro de las respectivas esferas competenciales.
- c) Deberá considerarse la participación correspondiente a los municipios.

- ch) Otorgar participación a los diversos sectores tanto en la planeación nacional como en la regional.
  
- d) El convenio ha de contener lineamientos técnicos en cuestión.
  
- e) Contemplar las acciones que competan a ambos niveles de gobierno, incluyendo aquellos que incumban a los municipios.
  
- f) Precisar la intervención de los órganos centralizados federales en las actividades de planeación del gobierno local.
  
- g) El convenio respectivo habrá de publicarse en Diario Oficial de la Federación.

## **2.12 CONCERTACIÓN E INDUCCIÓN.**

La concertación y la inducción permiten a la administración pública, mediante medidas jurídicas y políticas, orientar la actividad económica de los particulares al logro de los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo.

La concertación es la posibilidad que tiene el gobierno federal de convenir o contratar con representantes de grupos sociales o con particulares, la realización de determinadas acciones que coadyuven a alcanzar las metas y objetivos previstos en el Plan y programas de desarrollo. Dichos convenios los concertara la Federación por medio del presidente, o de algún órgano centralizado o paraestatal, con los particulares.

Tales convenios son obligatorios para las partes, se consideran de derecho público y de jurisdicción federal; y, además, puede contemplar sanciones por incumplimiento.

La inducción, mediante medidas de fomento, regularización jurídica, restrictivas, orientación o prohibición, va a permitir encaminar la

actividad económica de los sectores social y privado a los objetivos y prioridades del plan y programas.

El Estado cuenta con ciertos mecanismos que le permiten inducir a los particulares a que actúen conforme al Plan de Desarrollo: presupuesto de egresos, canalización de crédito, empresas públicas, y puestos, estímulos fiscales, protección y regulación del comercio exterior, tenencia de la tierra, limitaciones al derecho de propiedad, otras disposiciones legales y reglamentarios e introducir reformas a éstas .

En virtud de que nuestro sistema legal de planeación económica y social es indicativo, los mecanismos de concertación e inducción revisten señalada importancia para el éxito del plan.

### **2.13 ESTADÍSTICA Y DATOS GEOGRÁFICOS.**

Contar con adecuada información geográfica y estadística es necesario, como presupuesto metodológico, tanto para la preparación del plan como para la toma de decisiones administrativas (en los entes públicos y en los particulares).

Actualmente, la estadística y los datos geográficos están regulados por la Ley de Información Estadística y Geográfica, publicada el 30 de diciembre de 1980, en vigor al día siguiente y reformada según decreto aparecido en el Diario Oficial del 12 de diciembre de 1983; este ordenamiento abrogó la Ley Federal de Estadística del 31 de diciembre de 1947; el dispositivo primeramente mencionado es de orden público e interés social, lo aplica la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para coordinar a: dependencias y entidades de la administración pública (en cada una de las cuales existirá una unidad encargada de esos aspectos), a estados y municipios por medio de convenios de coordinación.

La ley que se comenta regula, fundamentalmente dos cuestiones

- a) Estadística general del país, que se refiere a datos cuantitativos a diversos aspectos de la realidad y actividades nacionales.
  
- b) Información geográfica referente a las condiciones físicas de nuestro territorio nacional.

Respecto a la elaboración e idoneidad de la estadística nacional, los censos constituyen un instrumento esencial.

El censo, inventario cuantitativo y cualitativo de determinado recurso o elemento del Estado, se ha dado desde hace milenios; en la antigüedad se utilizó casi exclusivamente para fines fiscales, de ahí su impopularidad de la cual goza aún en nuestra época; sin embargo, el censo es importante para que la sociedad conozca sus recursos, carencias y su propia dimensión.

Se ha estimado que todo censo debe tener los siguientes elementos:

- a) Simultaneidad. Es decir, que se realicen con una fecha determinada y el conteo se efectúe en un sólo día o, cuando menos, considerando las situaciones y los recursos a un mismo momento.
- b) Generalidad. Consiste en que comprenda a todos los individuos o todas las unidades objeto del censo; toda la población, todas las industrias, todos los comercios, etc.

c) Periodicidad. O sea se realicen en lapsos regulares, cada cinco o diez años, etc. En ocasiones, los conflictos armados, las calamidades públicas o la ineptitud gubernamental, hacen que se rompa este importante principio de la actividad censal.

La Ley establece que los censos estarán referidos a cuestiones económicas, demográficas, sociales, de recursos naturales y distribución de la población.

De acuerdo con el reglamento de la Ley antes mencionada, habrá los siguientes tipos de censo:

a) Población y vivienda

b) Económicos

El primero se efectuará cada diez años y el segundo cada cinco años.

Opera un registro nacional de información geográfica y un registro de personas morales; en este último deberán inscribirse todas las

personas jurídicas, colectivas públicas y privadas (excepto partidos políticos), que sean informantes para efectos de la ley.

Existe, además el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, creado por decreto del 25 de enero de 1983.

La información que va a ser proporcionada a la administración pública tiene las siguientes características:

a) **Obligatoriedad**

b) **Gratuidad en los términos del art 5° constitucional**

c) **Veracidad**

ch) **Confidencial** no es un medio de prueba contra el informante y la autoridad no la puede utilizar sino para cuestiones estadísticas y geográficas.

d) **Verificable** por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a través de una visita domiciliaria.

e) Concordancia internacional de conformidad a las reglas que al respecto fijan los organismos y tratados internacionales.

La Ley en estudio prevé los siguientes programas de desarrollo de estadística y de información geográfica, indicando a sus responsables:

- Nacional Secretaría de Programación y Presupuesto
  
- Sectoriales Secretaría o Departamento de Estado, cabeza de sector
  
- Regionales estados y municipios.
  
- Especiales según correspondan conforme a su propia naturaleza.

Existen unos grupos colegiados llamados comités técnicos de estadística y de información geográfica, integrados por los jefes de las unidades administrativas encargadas de esta materia, el coordinador del sector o el gobernador, en su caso, y los jefes estatales de información, cuando así proceda estos comités son:

- Comités técnicos consultivos de estadística y de información geográfica. Encargados de elaborar el programa nacional.
- Comités técnicos sectoriales de estadística y de información geográfica. Intervienen en la elaboración del programa sectorial correspondiente.
- Comités técnicos regionales de estadística y de información geográfica. Participan en la elaboración de los programas nacional y regionales.
- Comités técnicos especiales de estadística y de información geográfica. Para los programas especiales.

Se contempla como sanción únicamente multa, por violaciones a las disposiciones de la Ley y su reglamento.

Se establecen dos recursos administrativos

- a) El de inconformidad, contra el acta de visita. Deberá interponerse en 15 días. El recurrente tendrá 30 días para aportar pruebas.

b) El de revocación 15 días par interponerlo; 30 días para aportar pruebas, puede solicitar el afectado 10 días más para este efecto; la autoridad tiene obligación de emitir resolución en 30 días más.<sup>33</sup>

## **2.14 LEY DE PLANEACIÓN**

Los aspectos más importantes de esta ley son los siguientes:

Miguel de la Madrid Hurtado. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

---

<sup>33</sup> Ley de Información Estadística y Geográfica. texto vigente.

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente:

DECRETO

“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

LEY DE PLANEACIÓN

CAPITULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 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 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 y

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

Artículo 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 perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la constitución establece; y

III. La igualdad de derechos, la atención a las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de 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.

Artículo 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.

Artículo 9°. Las dependencias de la Administración Pública Centralista 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.

## **SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA**

Artículo 12. Los aspectos de la planeación nacional del desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevaran 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 propias dependencias y entidades.

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

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

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

III. Elaborar programas sectoriales, tomando 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.

Artículo 18. La Secretaría de la Contraloría de la Federación deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas.

Artículo 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.

Artículo 20. En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, como 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, participaran 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 de desarrollo.

Artículo 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 toma posesión el Presidente de la República , y su vigencia no excederá el periodo constitucional que le corresponde, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias y oportunidades 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.

Artículo 22. El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deberán 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 aprueban, aunque sus previsiones y proyecciones se refieren a un plazo mayor.

Artículo 23. Los programas sectoriales se sujetaran 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 así mismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos responsables de su ejecución.

Artículo 24. Los programas institucionales que deben 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, en lo conducente a la ley que regule su organización y funcionamiento.

Artículo 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.

Artículo 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 del sector.

Artículo 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 del que se trate, las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.

Artículo 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 a su aprobación por parte del titular del Ejecutivo, se publicarán igualmente en el Diario Oficial de la Federación.

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

Artículo 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.

Artículo 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 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 la Contraloría 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.

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

Artículo 37. El Ejecutivo Federal por sí o a través de sus dependencias y las entidades paraestatales, podrá 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.

Artículo 38. La concertación a que se refiere el artículo anterior será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebre, 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.

Artículo 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.

Artículo 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 impondrá 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 promoverán ante las autoridades que resulten competentes, la aplicación de las medidas disciplinarias a que se refiere esta disposición.

Artículo 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 mismos hechos.

Artículo 44. El Ejecutivo Federal, en los convenios de coordinación que suscriba con los gobiernos de las entidades federativas,

propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven.

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.

**TRANSITORIOS**

Artículo primero.- Esta Ley entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo segundo .- Lo dispuesto por los párrafos segundo y tercero del artículo 6º; regirá a partir de 1984.

Artículo tercero.- Se abroga la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930 publicada en el Diario Oficial de la Federación de la misma fecha, y se derogan las demás disposiciones legales que se opongan a la presente.

Artículo cuarto.- En tanto se expiden las disposiciones reglamentarias de esta Ley, continuarán aplicándose las que sobre la materia, se tuvieron expedido con anterioridad, en todo lo que no se opongan a este ordenamiento.

Artículo quinto.- Una vez publicada la presente Ley deberá proceder a efectuar una revisión de las disposiciones legales que se encuentran vigentes en materia de planeación del desarrollo, a efecto de

formular, de ser procedente, las iniciativas de reformas que resulten necesarias.<sup>34</sup>

### 2.14.1 SU OBSERVANCIA

La Ley General de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, tiene por objeto ser el medio a través del cual sea posible la instrumentación de los procedimientos de Planeación, Conducción, Coordinación y Orientación de la actividad económica por parte del Estado, así como la evaluación y control de los programas de desarrollo integral del país a que alude el artículo 26 de nuestra Constitución. El artículo 3° señala que "para efecto de esta Ley se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación nacional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen".

---

<sup>34</sup> Ley de Planeación. Lafragua, 3, 4° piso, México D.F. 1983. Oficialía Mayor. pp. 25-40. Talleres gráficos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por acuerdo de la LII Legislatura.

La Planeación Nacional es responsabilidad del Ejecutivo Federal, quien con la participación de los grupos sociales la conducirá en los términos de la Ley (artículo 4). El poder legislativo tiene participación limitada en el proceso de planeación, ya que de acuerdo con el artículo 5 de la Ley el Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su exámen y opinión quien formulará las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, *revisión y adecuaciones del propio plan.*

Así mismo, en la Ley se establece la obligación a cargo del Ejecutivo Federal de rendir un informe en el que señala el estado general que *guarda la Administración Pública* en el país, que es el mismo que ordena el artículo 69 de la Constitución, debiendo a partir de esta Ley hacer mención expresa de las directrices que se hayan adoptado en la conducción de la planeación nacional de desarrollo. De igual modo, en el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la comisión permanente del Congreso de la Unión un informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan, la que presentará un informe a la Cámara de Diputados que permite el ejercicio de las atribuciones que en materia *financiera le han sido confiadas.*<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Lev de Planeación, Diario Oficial de la Federación 5 de enero de 1983.

El artículo 9 de la Ley establece la obligación, tanto de la Administración Pública Centralizada como de las entidades de la Administración Pública Paraestatal de planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo. En las leyes promulgadas de 1982 a 1988 se reitera lo anterior.

El artículo 14 de la Ley señala las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría entre las que destacan: coordinar las actividades de la planeación, elaborar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales y regionales, así como los especiales, y verificar la realización de estos. La magnitud de las atribuciones de esta secretaria, la convierten en una supersecretaría, ya que se sobrepone a otras dependencias y marca pautas a seguir que pueden ser contrarias a los planes que la propia dependencia se proponga, lo que suele ocasionar conflictos entre los titulares de los mismos, por lo que ante tal situación podría ser conveniente la integración de un Consejo Nacional en materia de Planeación Económica y Social, ajena a las secretarías de estado, que analizará objetivamente los fenómenos económicos, sociales, políticos y culturales del país, proponiendo soluciones a los problemas, la estructura de planes y programas de desarrollo.

El artículo 20 de la Ley señala que en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales a través de foros de consulta popular que al efecto se convocaran con el propósito de la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas a que se refiere la Ley. Cabe comentar que esto puede ser muy oneroso y poco práctico.

El artículo 21 señala el término de seis meses contados a partir de la fecha en que tome posesión el Presidente de la República en que deberá elaborarse, aprobarse y publicarse el Plan Nacional de Desarrollo, así como la vigencia del mismo, objetivos, estrategias, prioridades, lineamientos y políticas que deberán observarse en la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, como textualmente se indica, con lo que se pone fin a una confusión terminológica entre los vocablos Plan y Programa.

Los artículos 23, 24, 25, y 26 señalan la presencia de cuatro tipos de programas de mediano plazo, que son una expresión más concreta y detallada de los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo en relación a los aspectos económicos, sociales y de política económica en general.

- a) Programas Sectoriales, elaborados por los organismos que integran la Administración Pública Centralizada. (art. 23).
- b) Programas Institucionales, que comprenden las acciones de la Administración Pública Paraestatal (art. 24).
- c) Programas Regionales, referidos a aquellas áreas consideradas como prioritarias o estratégicas en función de los objetivos nacionales (art. 25).
- d) Programas Especiales, que se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país o de las actividades que realicen dos o más dependencias coordinadoras del sector (art. 26).

La ejecución de cada uno de los programas de mediano plazo, hacen necesaria la estructuración de programas de corto plazo en los cuales se incluyen los aspectos administrativos y de política económica social conducentes. A dichos programas se les denominará Programas Operativos Anuales (art. 27 1p). Constituyen el vínculo entre el Plan Nacional de Desarrollo (largo plazo) y los programas de mediano plazo (sectoriales, institucionales, regionales y especiales) y los de corto plazo programas operativos, anuales respectivamente.

El artículo 32 de la Ley de Planeación reafirma la obligatoriedad del plan dentro de la Administración Pública Federal, como establece el artículo 26 Constitucional, señalando el carácter indicativo, informativo y de orientación dentro de la actividad de los sectores social y privado.

Se anuncian las cuatro vertientes que conforman la etapa denominada de la instrumentación del procesos de la planeación.

La etapa de la instrumentación comprende el señalar y ejecutar las actividades contenidas en las estrategias, asignando para ello los recursos establecidos, financiando responsabilidades en su manejo. La instrumentación se encuentra integrada por cuatro vertientes, dentro de las cuales se combinan objetivos, estrategias, a fin de precisar el carácter jurídico y operativo de los medios y de las acciones. Dichas vertientes permiten que el Plan Nacional de Desarrollo se traduzca con el tiempo en decisiones y acciones concretas susceptibles de ser controladas y evaluadas.

1. Vertiente obligatoria. Establece la línea de conducta a la cual deben sujetarse las dependencias y entidades que conforman el sector público federal dentro de los principios:

de legalidad y seguridad jurídica, al decidir entre las alternativas, integrando esquemas y programas de acción.

2. *Vertiente de la Inducción.* *La inducción, es el manejo que el sector público realiza de sus instrumentos para orientar las actividades de la comunidad dentro del proceso de desarrollo integral de la misma.*

La política que debe contener el Plan Nacional de Desarrollo es la siguiente:

- Política arancelaria de estímulo, apoyo.
  
- Políticas de Empleo.
  
- Políticas de Educación y Cultura.
  
- Políticas de Protección al Salario.
  
- Recursos financieros (asignación del Gasto Público, destino de la Deuda Pública, Comercio Exterior, entre otras).

3. Vertiente de la concertación. La concertación comprende la magna reunión del país para precisar y reflexionar sobre su porvenir. Esta vertiente busca que todas las fuerzas económicas, sociales y políticas del Estado, se unifiquen para el desarrollo integral, mediante la celebración de convenios, fortaleciendo de esta manera los mecanismos de diálogo y de consulta.
  
4. Vertiente de la coordinación. Comprende la coordinación de esfuerzos dentro de los tres niveles de Gobierno de la República (Federación, Estado y Municipio) al adoptar las directrices y objetivos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, programas de mediano y corto plazo, dentro de la realización de los planes de desarrollo estatal y municipales, e integrar así el desarrollo regional al nacional.

A fin de apoyar el desarrollo de las entidades federativas dentro del marco de Desarrollo Nacional, la Ley establece las bases generales para la celebración de los convenios de coordinación (artículos 33 y 37 de la Ley de Planeación). De esta forma se aprovecha la experiencia de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES) y se integran los Sistemas Estatales de Planeación.

Por último, las medidas disciplinarias y sanciones contenidas en el séptimo capítulo de la Ley de Planeación son congruentes con la naturaleza de la función política y buscan garantizar el desempeño de las tareas establecidas ( artículos 42 al 44, Ley de Planeación).<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Ibidem.

## CAPITULO 3

### 3. LA SEDESOL COMO ÓRGANO FEDERAL DE DESARROLLO SOCIAL

#### 3.1 ANTECEDENTES

Los antecedentes históricos de la Secretaría de Desarrollo Social, los encontramos en la :

Secretaría de Obras Públicas. Desde 1891 funciona la secretaría de comunicaciones y obras públicas, hasta la ley actual que crea la secretaría de obras públicas, con las facultades siguientes y de acuerdo con la reforma D. O. del 30 de diciembre de 1963.

\*I.- Construir, reconstruir y conservar los edificios públicos monumentos y todas las obras de ornato realizadas por la Federación, excepto las encomendadas expresamente por esta ley a otras dependencias;

II.- Proyectar, realizar directamente o contratar y vigilar en su caso en todo o en parte, la construcción de obras públicas, de fomento e interés general, que emprenda el Gobierno Federal por si o en cooperación con otros países, con los

Estados de la Federación, con los Municipios o con los particulares, y que no se encomienden expresamente a otra dependencia;

II.- Conservar directamente o contratar y vigilar la conservación, en todo o en parte de las obras de propiedad federal, de uso común o destinados a un servicio público de jurisdicción federal o en cuyo caso uso y aprovechamiento de intervenga el Gobierno Federal en cooperación con autoridades y empresas extranjeras, con los Estados de la Federación y con los Municipios o con empresas particulares mexicanas;

IV.- Establecer las bases y normas y, en caso, intervenir para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras generales o de las que señale este artículo, o asesorar a la dependencia a que corresponda expresamente la obra;

V.- Construir y conservar los caminos federales;

VI.- Construir y conservar los puentes federales, incluso los internacionales,

VII.- Construir y conservar caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y los particulares.

VIII.- Construir aeropuertos federales y cooperar con los gobiernos de los Estados y las autoridades municipales, en la construcción y conservación de obras de ese género;

IX.- Construir vías férreas de jurisdicción federal;

X.- Otorgar concesiones o permisos para construir obras que le correspondan ejecutar, y

XI.- Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos".<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Edición 4a. Editorial Porrúa, México, 1968, Pág. 557.

Posteriormente esta cambia a Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, cuyos antecedentes son los siguientes:

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1958; creó la Secretaría de Obras Públicas, dividiendo a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en dos dependencias con igual rango. ese nombre lo conservó hasta el 29 de diciembre de 1976, en que al entrar en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le asignó el nombre de Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; por reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1982, se amplió la competencia de esta Secretaría cambiando su denominación a Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología.

Sus atribuciones fueron las siguientes :

Formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología. Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal que corresponda, así como coordinar las acciones del Ejecutivo federal convenga con los Ejecutivos Locales para la realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y

privado. Promover el desarrollo urbano de la comunidad y fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción. Promover el desarrollo de programas de vivienda y urbanismo; y apoyar las autoridades estatales y municipales en su ejecución. Fomentar el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población; y apoyar técnicamente a las autoridades locales en su proyección, construcción, administración, operación y conservación, a partir de los sitios determinados con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Determinar y conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal; dictar normas técnicas, autorizar y en su caso realizar la construcción, reconstrucción y conservación de los edificios públicos, monumentos, obras de ornato y las demás que realice la Federación por sí o en cooperación con otros países con los Estados y Municipios o con los particulares, excepto las encomendadas expresamente por la ley a otras dependencias. Poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, o a fines de interés social o general, cuando no estén encomendados a las dependencias usufructuarias, los propios que de hecho utilicen para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley y a las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno

Federal. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para vivienda y para el desarrollo urbano, y regular en coordinación con los Gobiernos de los Estados y Municipios el sistema tendiente a satisfacer dichas necesidades.

Organizar y administrar los parques nacionales. Proyectar las normas y, en su caso celebrar los contratos relativos al mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes federales, especialmente para fines de beneficio social. Ejercer la posesión de la nación en las playas y zonas marítimas, terrestres y administrarlas en los términos de ley. Regular y, en su caso representar el interés de la Federación en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal; así como determinar normas y procedimientos para la formulación de inventarios y realización de avalúos de dichos bienes. Mantener al corriente el avalúo de los bienes inmuebles nacionales y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo.

Tener a su cargo el registro de la propiedad federal y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la Nación. Formular y conducir la política de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud. Establecer los criterios ecológicos para el uso y destino de los recursos

naturales y para preservar la calidad del medio ambiente. Determinar las normas que aseguren la conservación de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad. Vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales la aplicación de las normas y programas que establezca para la protección o restitución de los sistemas ecológicos del país.

Normar y organizar el aprovechamiento racional de la flora y la fauna silvestres, con el propósito de conservarlos y desarrollarlos. Decretar las vedas forestales y de caza; otorgar contratos, concesiones y permisos de caza o de explotación cinegética; y organizar y manejar la vigilancia forestal y de caza. Organizar y administrar reservas de flora terrestre, parques zoológicos, jardines botánicos y colecciones forestales. Hacer exploraciones y recolecciones de la flora y la fauna terrestre. Fomentar y distribuir colecciones de los elementos de la flora y la fauna terrestres, cuidar de las arboledas y demás vegetación con la cooperación de las autoridades federales y locales competentes, así como llevar el registro y cuidar la conservación de los árboles históricos y notables del país.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Acosta Romero, Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, Primer Curso, Ed. 10a., Editorial Porrúa, México, 1991, p.p.158-160.

Los antecedentes de esta dependencia se encuentran fundamentalmente en la Secretaría de Obras Públicas, por lo que nos permitimos transcribir los antecedentes históricos de esta extinta Secretaría.

#### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA.

"El 23 de febrero de 1861, el Presidente Benito Juárez expidió un decreto sobre la distribución de los ramos de la administración pública estableciendo seis secretarías de Estado que fueron: Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia e Instrucción Pública; Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Hacienda, Crédito Público y Comercio; y Guerra y Marina".

"Posteriormente, el 13 de mayo de 1891, el Presidente Porfirio Díaz separó la de Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, en Secretaría de Fomento y Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas".

Las entidades del Poder Ejecutivo Federal que han tenido a su cargo la realización de obras públicas federales, han sido las siguientes:

Con motivo del decreto del 23 de diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del mismo año, se suprimió la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, creándose en su lugar la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología<sup>39</sup>.

### 3.2 SU CREACIÓN ACTUAL

La creación de la Secretaría de Desarrollo Social; encuentra su origen, mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la federación de fecha: 25 de mayo de 1992, por el cual el H. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de estas reformas se establece que la *Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología*, deja de existir, para dar lugar a la actual *Secretaría de Desarrollo Social*, la cual se encargará de formular, conducir y evaluar en general la política general de desarrollo social y urbano.

A continuación me permito transcribir el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de mayo de 1992.

---

<sup>39</sup> Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal, Edición 2a. Editorial Porrúa, México, 1983, p.p. 442-443.

**PODER EJECUTIVO**  
**SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN**

**DECRETO** Por el que se reforma, adiciona, y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Al margen un sello con el Escudo nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**CARLOS SALINAS DE GORTARI**, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: que el II. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente.

**DECRETO**

**"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"**

**DECRETA:**

**SE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

ARTICULO ÚNICO.- Se reforman los artículos 26, 31, Fracción VIII; 35, fracciones IX, XVI, XVII, XIX, XX, XVI, XXXIV, XXXV, XXXVI Y XXXVII; 36, fracción XXV; y 43 fracciones V, VIII y XVI; Se recorre en su orden el actual artículo 32 para pasar a ser 32-BIS; se adicionan un artículo 32 y una fracción XXXVIII al artículo 35; y se derogan la fracción XXIV del artículo 31, el artículo 37, y las fracciones XXV y XXVI del artículo 38, todos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 26.- Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

**Secretaría de Desarrollo Social**

Secretaría de la Contratoría General de la Federación

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos  
Secretaría de Comunicaciones y Transportes  
Secretaría de Educación Pública  
Secretaría de Salud  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social  
Secretaría de la Reforma Agraria  
Secretaría de Turismo  
Secretaría de Pesca  
Departamento del Distrito Federal".<sup>40</sup>

### **3.3 ATRIBUCIONES**

Las atribuciones que tiene esta secretaría conforme al artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, según reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de mayo de 1992, son las siguientes:

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

---

<sup>40</sup> Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, 25 de mayo de 1992, pág. 4.

- 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 le 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;*

VII.- *Estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas y dictar las medidas para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven y preserven sus culturas, lenguas, usos y costumbres originales, así como promover y gestionar ante las autoridades federales, estatales y*

municipales, todas aquellas medidas que conciernan al interés general de los pueblos indígenas;

VIII.- Coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que agrupen a campesinos y grupos populares en áreas urbanas, a través de las acciones planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, 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;

IX.- *Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Ejecutivos Estatales para la realización de acciones coincidentes en*

esta materia con la participación de los sectores social y privado;

X.- Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, con la intervención, en su caso, de la Secretaría de la Reforma Agraria, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y regular en coordinación con los gobiernos estatales y municipales los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;

XI.- Elaborar, apoyar y ejecuta programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los diversos grupos sociales;

XII.- Promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano, y apoyar su ejecución con la

participación de los gobiernos estatales y municipales, y los sectores *social y privado*;

XIII.- Fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción, en coordinación con las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Comercio y Fomento Industrial;

XIV.- Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el bienestar social, el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda y la protección al ambiente, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;

XV.- Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, el bienestar social y la protección y restauración del ambiente, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores *social y privado*;

XVII.- Determinar y conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública federal expedir normas técnicas, y en su caso proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar directamente o a través de terceros, los edificios público que realice la Federación por sí o en cooperación con otros países, con los estados y municipios, o con los particulares. Conservar y mantener los monumentos y obras del patrimonio cultural de la nación con excepción de los encomendados a otras dependencias o entidades, atendiendo las disposiciones en materia de zonas y monumentos arqueológicos, históricos y artísticos;

XVII.- Poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, o a fines de interés social o general, cuando no estén encomendados a las dependencias o entidades usufructuarias, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos conforme a la ley y a las plazas, paseos y parque público cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal;

XVIII.- Proyectar las normas, y en su caso, celebrar los contratos o convenios relativos al mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes inmuebles federales, especialmente para fines de beneficio social;

IXI.- Ejercer la posesión y propiedad de la Federación en las playas, zona federal marítimoterrestre y terrenos ganados al mar, y administrarlas en los términos de ley;

XX.- Regular y, en su caso, representar el interés de la Federación en la adquisición, enajenación destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal; así como determinar normas y procedimientos para la formulación de inventarios y la realización de avalúos de dichos bienes;

XXI.- Mantener al corriente el avalúo de los bienes inmuebles federales y determinar las normas y procedimientos para realizarlo;

XXII.- Operar el registro público de la propiedad federal, y elaborar y manejar el inventario general de los bienes inmuebles de la Federación;

XXIII.- Promover el ordenamiento ecológico general del territorio nacional, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;

XXIV.- Formular y conducir la política general de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud y de más dependencias competentes;

XXV.- Establecer normas y criterios ecológicos para el aprovechamiento de los recursos naturales y para preservar y restaurar la calidad del ambiente, con la participación que en su caso corresponda a otras dependencias;

XXVI.- Determinar las normas y, en su caso, ejecutar las acciones que aseguren la conservación o restauración de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad, en particular en situaciones de emergencia o contingencia ambiental, con la participación que corresponda a otras dependencias, y a los gobiernos estatales y municipales;

XXVII.- Vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales cuando no corresponda a otra dependencia, el cumplimiento de las normas y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente, a través de los órganos competentes y establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las leyes aplicables;

XXVIII.- Normar el aprovechamiento racional de la flora y la fauna silvestres, marítimas, fluviales y lacustres con el propósito de conservarlos y desarrollarlos, con la participación que corresponda a las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca;

XXIX.- Establecer los criterios ecológicos y normas de carácter general que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, para evitar la contaminación que ponga en peligro la salud pública o degrade los sistemas ecológicos, en coordinación con las dependencias competentes y con la participación de los gobiernos estatales y municipales; así como vigilar el cumplimiento de los criterios y normas mencionados cuando esta facultad no esté encomendada expresamente a otra dependencia;

XXX.- Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas de interés de la Federación, y promover la participación de las autoridades federales o locales en su administración y vigilancia;

XXXI.- Evaluar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores públicos, social y privado, de acuerdo con la normatividad aplicable;

XXXII.- Promover, fomentar y realizar investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo regional y urbano y ecología, y

XXXIII.- Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos".<sup>41</sup>

### **3.4 FUNCIONES Y ACTIVIDADES**

Las funciones y actividades de esta secretaría son las que a continuación se señalan:

- 1.- Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, reservas de flora y fauna terrestres, colecciones forestales, jardines botánicos, parques zoológicos, cotos de caza, semilleros y viveros;

---

<sup>41</sup> Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, Fecha 25 de mayo de 1992, p.p.5-6.

- 2.- Organizar y regular el aprovechamiento racional de los recursos forestales, atendiendo a las restricciones de protección ecológica que señale la Secretaría de Desarrollo Social; decretar vedas forestales y organizar y manejar la vigilancia forestal;
- 3.- Fomentar y realizar programas de reforestación en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social; así como cuidar de las arboledas y demás vegetación, con la cooperación de las autoridades federales y locales competentes;
- 4.- Realizar el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos, así como levantar, organizar y manejar la cartografía y estadística forestal; así como llevar el registro y cuidar la conservación de los árboles históricos y notables del país;
- 5.- Organizar y administrar reservas y zonas forestales y parques nacionales, considerados como áreas naturales

protegidas, atendiendo a las restricciones de protección ecológica que señale la Secretaría de Desarrollo Social;

6.- Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional y de las zonas federales correspondientes, con exclusión de lo que se atribuye expresamente a otra dependencia; establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, cuando sean de jurisdicción federal; autorizar, en su caso, el vertimiento de aguas residuales en el mar, en coordinación con la Secretaría de Marina cuando provenga de fuentes móviles o plataformas fijas; en cuencas, cauces y demás depósitos de aguas de propiedad nacional, de conformidad con la normatividad que establezca la Secretaría de Desarrollo Social; y promover y, en su caso, ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas, con base en la planeación hidráulica que realice y de acuerdo a las normas y criterios que establezca esta última;

7.- Otorgar las asignaciones y concesiones correspondientes a la dotación de agua para las poblaciones, en coordinación con las autoridades competentes;

8.- Intervenir, en su caso, en la dotación de agua a los centros de población e industrias; fomentar y apoyar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales; así como programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar por sí, o mediante el otorgamiento de la asignación o concesión que en su caso se requiera, o en los términos del convenio que se celebre, las obras y servicios de captación, potabilización, tratamiento de aguas residuales, conducción y suministro de aguas;

9.- Levantar y mantener actualizado el inventario de recursos naturales, específicamente de agua, suelo y cubierta vegetal, así como los de población animal, con la cooperación de los gobiernos estatales y municipales;

10.- Aplicar las disposiciones que establezcan las leyes en relación con restricciones a la circulación o tránsito por el:

territorio nacional de especies de la flora y fauna silvestres procedentes del o destinadas al extranjero, y promover ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su conservación o aprovechamiento, de conformidad con las normas que expida la Secretaría de Desarrollo Social; así como decretar vedas de caza, otorgar contratos, concesiones y permisos de caza o de explotación cinegética y organizar y manejar la vigilancia de caza, y

11.- Cuantificar y evaluar las especies de la flora y fauna cuyo medio de vida sea el agua; así como conservar y fomentar el desarrollo de la flora y fauna marítimas, fluviales y lacustres, de conformidad con las normas que expida la *Secretaría de Desarrollo Social*.

12.- Cuidar de los aspectos ecológicos y los relativos a la planeación del desarrollo urbano, en los derechos de vía de las vías federales de comunicación;

13.- Realizar actividades y autorizar en su caso, lo referente a acuicultura, así como establecer, viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas;

14.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.<sup>42</sup>

A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social y urbano; vivienda y ecología; desarrollo integral de las diversas regiones del país; conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal; conservación de monumentos y obras del patrimonio cultural de la nación; saneamiento ambiental, ecosistemas, flora y fauna silvestre, marítima, fluvial y lacustre; investigaciones agrícolas; ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas; recursos forestales, vasos manantiales y aguas de la nación; agua potable, drenaje y alcantarillado; inventario de recursos naturales y de la población animal; establecimiento y control de viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> *Ibidem.* p.p. 7-8

<sup>43</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Edición 32a, Editorial Porrúa, México, 1993, pág. 188.

## CAPITULO 4

### 4. DESARROLLO SOCIAL EN LOS TIEMPOS MODERNOS

#### 4.1 ANTECEDENTES

La planeación es una actividad del Estado y en general de toda organización que es necesaria para establecer prioridades conforme a una escala de valores o de cuestiones políticas en las que se determine que es lo que se debe alcanzar, como se debe alcanzar y que medios se deben utilizar para obtener esas finalidades que pueden ser a acorto, mediano o largo plazo. Desde luego, modernamente se habla de que hasta el individuo debe planear sus actividades personales para distribuir su tiempo, su acción y sus medios económicos a efecto de obtener los mejores resultados.

Es evidente que la historia debió existir aunque fuera en forma rudimentaria la planeación por ejemplo de las obras públicas, de los canales de Egipto, de las vías o carreteras en Roma, de los acueductos, etc.

Modernamente, la planeación surge como una actividad importancia del Estado a partir de la experiencia de la Ex Unión Soviética con sus planes quinquenales; pero es de comentar que si bien es cierto esto ha tenido repercusión en otros países, también resalta el

hecho de que en la última parte del siglo XX hay naciones que no tienen esa actividad con la importancia que otras le dan sin dejar de existir una planeación política que decida el jefe de Estado o de Gobierno en su caso.

Ahora bien, no necesariamente la planeación en la historia reciente de los países es formula de solución de problemas, pues como ya dije, muchos países no tienen planeación y han crecido en forma impresionante como los Estados Unidos, Alemania, Gran Bretaña, Suecia, Noruega y Japón.

En consecuencia, la planeación es un instrumento de la actividad administrativa, más no es la base de toda esa actividad y tampoco debe ser el sustento y la estructura de la actividad del Estado, pues se caería en peligro de una enorme burocratización de donde parece ser que el justo medio pudiera ser el más aceptable, es decir que existan oficinas de planeación que señalen prioridades y planes y programas pero que la planeación no llegue compulsivamente hasta los últimos niveles de gobierno, puesto que imponen la planeación a nivel municipal mediante convenios y en lugar de descentralizar esa acción la centraliza.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. edición 1a., Editorial Porrúa, S.A. México, 1989, p.p. 637,638

Puede afirmarse que la planeación nació en el campo socialista, que utilizó inicialmente medidas directas de aplicación compulsiva. En 1928 la U.R.S.S. (Rusia) presentó por primera vez su plan quinquenal. La aplicación de mecanismos encaminados a la sistematización de recursos y el despliegue de la economía basada en un plan preciso, provocó un ritmo de industrialización y crecimiento económico extraordinariamente rápido entre los años 1928 a 1940, lo que llamo la atención mundial.

La guerra interrumpió el tercer plan quinquenal 1938-1942, que daba prioridad a la industria química y a las fuentes de energía y a pesar de la victoria final costó a la U.R.S.S. 5.4 veces su renta anual. El primer objetivo del cuarto plan quinquenal 1946-1950, fue la rápida reconstrucción de las zonas desbastadas durante la guerra, recuperar el nivel de productos de preguerra y tratar de superarlo. Más el problema de escasez de vivienda seguía siendo grave.

Durante el quinto plan quinquenal 1951-1955, muere Stanlin en marzo de 1953. Su muerte destaca la crítica de los miembros del partido que observaron el efecto negativo de que una sola persona decidiera todas las cuestiones importantes; se aceptó que se habían cometido errores en los

planes, derivados de decisiones tomadas sin discusión suficiente entre los funcionarios del partido, los científicos y los técnicos.

El mejoramiento del consumo había sido muy es caso y en consecuencia el nivel de vida no se había incrementado substancialmente. La planeación parecía tener éxito en unas estadísticas distorsionadas que habían venido ocultando la verdad. El esfuerzo realizado en los planes quinquenales no se reflejaba en el bienestar social.

Durante la época de la guerra fría, el sexto plan quinquenal, 1956-1960, propuso la elevación del nivel de vida por el propósito fundamental de equiparse con armas de técnica novísima.

El 26 de septiembre de 1957, el Comité Central del Partido anunció la desaparición del Sexto Plan y el nacimiento de un Plan septenal para 1959-1965. se hablaba de una planeación perspectiva y se decía que los planes quinquenales habían señalado el objetivo final; y cada logro anual (el que resultara), era el punto de partida para el año siguiente. El Plan Septenal señalaba el objetivo final y los de cada año en particular no sólo en cada empresa.

Además el GOSPLAN (máximo órgano de planeación soviético) iba a elaborar planes a más largo plazo (15 años) y se formuló uno que comprendía al septenal.

A pesar de los ambiciosos objetivos del Plan Septenal los resultados no fueron muy positivos. La pésima cosecha de 1963 puso en graves dificultades a Krouchev por lo que fue discutido en 1964.

El octavo plan para 1966-1970 volvió al periodo quinquenal. Su principal objetivo fue la construcción de viviendas.

El noveno plan para 1971-1975 se propuso dar un gran paso hacia conquistas científico-técnicas, aumentando el ingreso nacional, la producción industrial y agropecuaria.<sup>45</sup>

La planeación a continuado en la U.R.S.S. a través de la aplicación de medidas compresivas que han colocado a este país en una potencia militar e industrial, más sin embargo, puede observarse un desarrollo desigual en sus diferentes regiones y muchos puntos débiles que se traducen en una insuficiente producción de bienes de consumo para

---

<sup>45</sup> Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p.p. 638-639.

elevant el nivel de vida ante una demanda creciente y una excesiva burocracia, lo que cuestiona su forma de planeación ante otros países que han logrado el pleno desarrollo sin la aplicación de medidas obligatorias.

A partir de la posguerra varios países de economía de mercado entre los que desatacan Francia, Inglaterra, Italia y España, adaptaron muchos de los elementos de la planeación a su sistema económico. En diciembre de 1948 Inglaterra presentó un Plan Cuatrienal. En éste el gobierno formuló sus puntos de vista sobre la planeación: "La Planeación Económica en el Reino Unido" se basa en tres hechos fundamentales:

El hecho económico de que la economía en el Reino Unido debe depender fuertemente del comercio internacional; el hecho político de que este país es y se propone continuar siendo una nación democrática con alto grado de libertad individual; y, el hecho administrativo de que ningún organismo de planeación económica puede tener conocimiento más que las tendencias muy generales de los acontecimientos económicos futuros.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Planeación Democrática. Secretaría de Programación y Presupuesto, año 3 núm. 28, julio de 1985, México. (actualmente Secretaría de la Contraloría de la Federación).

Ahora bien, en algunos países la elaboración de un Plan Nacional se consideró necesario no sólo por la complejidad del sector público sino también por la importancia determinante de su evolución en el desarrollo de la economía en su conjunto.

#### "CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN DE LA PLANEACIÓN"

La planeación es una técnica de actuación de magnitud global sobre la actividad económica por parte del poder público del Estado.

Esta técnica de actuación y de intervención está sometida a una serie de condiciones ideológicas, por lo que la planeación se puede clasificar de acuerdo a criterios de aplicación; en imperativa o compulsiva, indicativa o flexible y democrática.

Por mucho tiempo, hablar de planeación económica fue un sinónimo de socialismo o colectivismo, como un sistema económico contrario a la economía de libre mercado.

En las experiencias reales más significativas destacan: la llamada economía de guerra en Alemania durante la Primera Guerra Mundial, y de modo específico la implantación y generalización de la planeación soviética, a partir del primer plan quinquenal (1928-1932), destinado a sustituir radicalmente el sistema económico capitalista a través de una dirección central de la economía.

El éxito que en sus inicios tuvo la planeación soviética sirvió para que esta fuera imitada por otros países y se mantuviera rodeada de un carácter mítico como palanca para la transformación radical de todo un sistema social y económico, antítesis de la libertad económica y política.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los países occidentales ante la necesidad ineludible de invertir en la economía y de incidir estructuralmente en el ciclo económico para alcanzar el pleno empleo, se vieron precisados a adoptar la planeación, a mediano o largo plazo.

La praxis planificadora occidental ha creado incluso su propio modelo, la llamada planificación indicativa de origen francés que responde a la filosofía de búsqueda de un punto medio que concilie el

respeto a la libertad y la iniciativa individual con una orientación común del desarrollo.<sup>47</sup>

La planificación de tipo indicativo, llamada también a la francesa, surge en los años inmediatos a la Segunda Posguerra. Esta forma de planificación a estado asociada a la idea de crecimiento económico total y global de una nación atrasada o relativamente desfasada con una fuerte presencia del sector público que al calor de un contexto económico estable ha podido alcanzar periódicamente incrementos cuantitativos substanciales de riqueza, si bien en la distribución personal y territorial de esta riqueza sus éxitos han sido mucho menores.<sup>48</sup>

La planeación indicativa se apoya principalmente en la política de 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 o flexible el plan no es más que "un reductor de incertidumbres", ya que la orientación general de la economía es únicamente "indicativa", en un programa de producción a nivel nacional del que pueden servirse todas las empresas.

---

<sup>47</sup> Acosta Romero, Miguel Op. Cit. pp. 639-640.

<sup>48</sup> Bassols Coma, Martín. Constitución y Sistema Económico. Editorial Tecnos, 1985, Madrid España, p.217.

El plan indicativo no es obligatorio, su ejecución se logra fundamentalmente por la voluntaria aceptación y cumplimiento de los sectores interesados.

En conclusión, a diferencia de la planeación impositiva, la planeación indicativa tiene un carácter de libre empresa porque estos se en cuentan en libertad de ajustarse o no a las proposiciones y estudios del plan.

Dadas sus características, la planeación indicativa se corresponde con Estados fuertemente centralizados en la que el protagonismo del diseño de los planes ha corrido a cargo de funcionarios e instituciones que se han venido convirtiendo en tecnócratas de élite entre la poderosa administración central.

Los éxitos de la planificación indicativa influyeron en Inglaterra, Italia, España, América Latina e incluso el presidente Kennedy se planteó la posibilidad de introducirla en los Estados Unidos.

Sin embargo, cuando el periodo de estabilidad económica decae o entra en franca crisis a partir de 1973, la planificación indicativa pierde sus virtudes y se derrumba como obra colectiva para orientar la economía, sintiéndose incapaces los propios planificadores para diseñar el futuro.

económico. Este fenómeno se hace perceptible en la propia Francia, donde en opinión de los autores "la planificación se había convertido en una distracción para tecnócratas", y su elaboración respondía a la pura rutina gubernamental, (se trata simplemente de un estudio de mercado generalizado) y sus conclusiones no eran obligatorias ni para los ministros ni para los industriales.

Así pues, en los últimos años de la década de los sesenta se puede observar una progresiva crisis o decaimiento en las esperanzas puestas en la planificación económica que contrastó con el entusiasmo con que esta institución inició, e incluso algunos países como Italia e Inglaterra la han abandonado y otros países se han resistido a introducirla buscando fórmulas que permitan planificar sin economía planificada como Alemania y Suiza.<sup>49</sup>

Contrario a la tendencia que se observa en la década de los sesentas claramente favorable a la institucionalización formalizada de la planificación económica, en la actualidad, motivos de coyuntura económica, demandas de descentralización y crítica a los procesos burocráticos, determinan una práctica planificadora mucho más flexible y antiformalista, calculando el grado de operatividad que razonablemente

---

<sup>49</sup> Acosta Romero, Miguel Op. Cit. pp. 640-641.

puede alcanzar.

Lo anterior ha determinado el surgimiento de un nuevo tipo de planeación basado en la redistribución del gasto público y de los niveles de servicios públicos entre las distintas instancias territoriales y mantenimiento de la función de estabilidad económica a cargo de las autoridades centrales.

De esta forma, a través de una programación del gasto público pueden atenderse necesidades colectivas, desarrollo regional y una mejor distribución de la renta, con mayor satisfacción y procedimientos democráticos mientras en los sistemas de planificación indicativa el presupuesto es el servidor o esclavo del plan, en los sistemas federales la planificación está al servicio del presupuesto y de sus técnicas de distribución.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> *Ibidem*, pág. 641.

## LA PLANIFICACIÓN EN OTROS PAÍSES

La planeación adopta diversas formas de acuerdo con la política e ideología de cada país. En Suecia y Finlandia se estableció una agencia fuera del gobierno y ésta adopta de los planes y proyectos que aquélla formula lo que le parece conveniente. Noruega confía la planeación al Ministro de hacienda. Irán la sitúa fuera de la política incluyéndola entre las funciones del Banco Central. La India y Francia establecieron un organismo especial vinculado al primer ministro. Colombia creó una oficina cercana al presidente. Bolivia confiere esta función a la vicepresidencia. Sierra Leona y Nepal crearon un ministerio especial para la planeación del desarrollo. Corea creó un ministerio de la reconstrucción y ésta hace la planeación. Afganistán creó un ministerio de la planeación.<sup>51</sup>

### ANTECEDENTES JURÍDICOS Y EVOLUCIÓN DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO.

Los antecedentes de la planeación en nuestro país los podemos dividir para su estudio y comentario en la siguiente forma:

---

<sup>51</sup> Rangel Couto, Hugo. La Teoría Económica y el Derecho. Editorial Porrúa, S.A., México, 1980, p. 262.

1. 1917-1934. Comisiones especiales de Eficiencia. Primer Consejo Económico. Ley general de Planeación Plan Nacional de México.
2. 1934-1940. Primer Plan Sexenal.
3. 1940-1946. Segundo Plan Sexenal.
4. 1953-1958. Comisión Nacional de Inversiones.
5. 1958-1964. Secretaría de la Presidencia.  
Plan de Acción inmediata.
6. 1964-1970. Programa de Desarrollo Económico y Social.
7. 1970-1976. Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social.
8. 1976-1982. Secretaría de Programación y Presupuesto.  
Comités Estatales de Planeación. Plan Global de Desarrollo. Convenios únicos de Coordinación.

#### 9. 1989-1988. Plan Nacional de Desarrollo.

Los primeros antecedentes, los encontramos en la Constitución Política promulgada el 5 de febrero de 1917, en donde se establecen objetivos y prioridades en materia de educación pública, justicia social, agraria, laboral y recursos naturales.

Posteriormente, bajo la presidencia del general Plutarco Elías Calles, en el mes de agosto de 1926 se expide la ley que dispuso la creación de las "Comisiones Especiales de Eficiencia" publicada en el Diario Oficial de la federación el 25 de julio de 1926, con el propósito de organizar técnicamente la prestación de los servicios públicos, así como la planeación de sistemas de tramitación, contabilidad y archivo al menor costo, a fin de agilizar el despacho de los negocios de todas y cada una de las dependencias y entidades administrativas.<sup>52</sup>

Dos años más tarde, se promulgó en ejercicio de facultades extraordinarias la ley<sup>53</sup> para el establecimiento del "Primer Consejo Económico de los Estados Unidos Mexicanos". Se trataba de un

---

<sup>52</sup> Flores Caballero, R. *Administración y Política en la Historia de México*. 1981, p.p. 203-208.

<sup>53</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 1928.

organismo técnico y autónomo encargado de orientar los estudios que en materia económica y social realizaran los "Poderes federales", las entidades federativas, así como los ayuntamientos. El Consejo tenía a su cargo investigar los fenómenos sociales y económicos, así como la recopilación de 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 jurídica.

El Consejo Económico estaba integrado por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos relacionados con la evolución social y económica del país, así como por representantes del campo, del comercio, de la industria, obreros y profesionales.

Durante el breve período del Presidente Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), se promulgó la Ley general de Planeación de la República (LGPR), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1930.

La Ley General de Planeación de la República pretendía incrementar el desarrollo del país en forma armónica y ordenada, a fin de incrementar el nivel de vida de sus habitantes, buscando dentro del bienestar individual el interés colectivo. Para ello resultaba necesario

determinar los recursos de que el país disponía, por lo cual dicha ley se ordenaba la elaboración del Plan Nacional de México (PNM). Dicho Plan era un inventario regionalizado de los recursos, que f facilitaría la elaboración de los planes y programas que orientarían el desarrollo material del país, al dotarlo de la infraestructura necesaria.

Para la formulación del Plan Nacional de México se exigía el respeto a las tradiciones históricas, a fin de encauzarlas dentro de las mismas actividades de la nación. La estructuración de los programas específicos permitirían corregir las desviaciones, estableciendo prioridades.

De acuerdo con la Ley General de Planeación de la República, se crearon dos comisiones: La Comisión Nacional de Planeación, cuyo presidente honorario sería el Presidente de la República, y su presidente ejecutivo, el Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas, en colaboración con el consenso popular y las dependencias federales. Esta comisión estaba facultada para adoptar las medidas de orden y previsión dentro de la economía nacional, "bajo criterios de eficacia y eficiencia".

La Comisión de Programa se integraba con personal de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas a cuyo cargo se encontraba la

ejecución de obras públicas contenidas en las directrices del Plan Nacional de México.

La Ley General de Planeación de la República no se aplicó, la falta de voluntad para aplicarla por parte del mismo gobierno, fue su principal obstáculo, sin embargo, su vigencia de cincuenta y tres años sin aplicarse finalizó al expedirse la actual Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1963, en cuyo artículo 3 transitorio señala lo siguiente:

...Se abroga la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930 publicada en el Diario Oficial de la Federación la misma fecha y se derogan las demás disposiciones legales que se opongan a la presente...<sup>54</sup>

Bajo el mandato presidencial del general Abelardo L. Rodríguez en 1932, fue presentado 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

---

<sup>54</sup> Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. pp. 643-644.

políticas de su gobierno. Asimismo, se estableció la Dirección General de Estadística 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 julio de 1933, en uso de facultades extraordinarias, el Ejecutivo Federal, propuso la creación del "Consejo Nacional de Economía". Este consejo tendría el carácter de organismo auxiliar técnico de consulta obligatoria en todo lo referente a disposiciones económicas, facultando al Presidente de la República para proceder discrecionalmente en casos graves. El Consejo se encontraba integrado por los sectores gubernamentales y técnicos; cada una de sus decisiones se basaban en el consenso de los representantes populares, comerciantes, asociaciones de industriales, profesionales, "para responder de esta manera el principio democrático que demanda una constante pulsación de los anhelos sociales". Por otra parte se propuso la creación de cuerpos semejantes en cada una de las entidades federativas, con la idea de desempeñar con mayor eficacia las funciones regionales con el auxilio del Consejo Nacional de Economía en el desempeño de sus funciones.

Al instalarse la Comisión de Programas del Partido Nacional Revolucionario (PRN), el Presidente Rodríguez destacó cinco problemas que obstaculizaban el crecimiento del país y que requerían soluciones inmediatas, a saber: llevar la instrucción primaria a las masas; asegurar a los núcleos de campesinos la explotación adecuada de las tierras y fomentar la técnica agrícola así como la construcción de obras de irrigación; elevar el nivel de vida de la clase trabajadora; establecer vías de comunicación en el interior del país para agilizar la transportación de las mercaderías y la creación de reservas mineras a fin de que los minerales fuesen explotados con limitación por los particulares, ya que en todo momento el Estado tiene el dominio directo tanto del suelo, subsuelo, así como de los mantos, vetas y yacimientos de los minerales.

Atendiendo a los puntos antes señalados, en medio de una representación, en 1933 se presentó a los miembros del Partido Nacional Revolucionario el Proyecto del Plan Sexenal (1934-1940). Aprobado durante el desarrollo de la segunda Asamblea Ordinaria del Partido Nacional Revolucionario para el período (1934-1940), el plan constituyó un compromiso ante la nación, de desarrollar una política social, económica, administrativa en un primer gran esfuerzo de entender la política del gobierno como un todo.

El Plan Sexenal era en sí, un programa común de gobierno que establecía los compromisos del partido con el pueblo, y las responsabilidades de los gobernantes ante la nación.

#### Primer Plan Sexenal (1934-1940)

Dentro de los objetivos contenidos en el Plan Sexenal (1934-1940), encontramos los siguientes:

- a) Dar cumplimiento al artículo 27 constitucional. Reparto de tierras y aguas a los campesinos organizados; elevar el nivel de vida de las poblaciones del campo como resultado de la transformación de la estructura productiva del país; garantizar la oferta nacional de los derechos del suelo; impedir el establecimiento de monopolios territoriales entre otros.
  
- b) Protección y desarrollo a las organizaciones sindicales.
  
- c) Fortalecer y organizar la Hacienda y el Crédito Público.

d) Adopción de políticas de nacionalismo económico, para que el gobierno regulase las actividades de explotación de recursos naturales y su comercio con los productos de que de ellos se derivan.<sup>55</sup>

Asimismo se reconoció, que dos grandes normas subordinarían el desarrollo del Plan Sexenal.

1.- La norma jurídica, al regular bajo los principios de legalidad jurídica las relaciones que con motivo de la aplicación del plan surgiesen entre gobernados y gobernantes.

2.- La norma técnica que orienta la estructuración de la labor de planificación y programación.

En vista de que la Ley General de Planeación de la República no alcanzó los efectos prácticos a que se aspiraba, el Plan Sexenal (1934-1940) buscó ordenar dentro de la administración pública el desempeño de sus actividades, para impulsar el crecimiento del país al ser el bosquejo de la política en materia económica. Sin embargo, este Plan no estableció instrumentos necesarios para la consecución de los objetivos

---

<sup>55</sup> *Ibidem.* pág. 645.

fijados, careció de los criterios que orientaría el logro de las metas establecidas, y prestó escasa atención al financiamiento de las inversiones públicas.

Por instrucción del Presidente Cárdenas, se creó en la Secretaría de Gobernación, una oficina técnica que se encargaría de la elaboración del siguiente Plan Sexenal, correspondiente a los años 1940-1946.

#### Segundo Plan Sexenal (1940-1946)

La oficina técnica de la Secretaría de Gobernación y el Comité Central Ejecutivo del Partido de la Revolución Mexicana (PRM antes PNR), propusieron un "Segundo Plan Sexenal" durante el gobierno del General Manuel Ávila Camacho que, en continuidad con el anterior se pretendía la interrupción de las políticas de desarrollo y fortalecimiento del país. Este Segundo Plan Sexenal a diferencia del anterior sexenio los problemas relacionados con la planeación concreta de las actividades del gobierno y la coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales, y se proponía la elaboración en términos cuantitativos de los objetivos.

En el plan se comentó y se estableció de nueva cuenta que el Gobierno Federal delinearía planes de acción integral dentro del terreno económico.

Para la coordinación del área económica se previó la estructuración de un Consejo Nacional Supremo, como órgano de carácter consultivo, cuyas actividades serían determinadas por el Congreso General.

En el año de 1942 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, para estudiar en forma coordinada los problemas que afectarían al país al finalizar la Guerra Mundial.

Se aceleró el estudio y la realización de planes y programas concretos, instituyéndose los Consejos Mixtos de Economía Regional, como organismos auxiliares de esta comisión, proporcionando la información y los datos estadísticos concernientes a la vida rural, la agrupación agropecuaria y

coordinar las actividades de las dependencias administrativas y de los gobiernos locales.

En el mes de septiembre de 1943, el Presidente Ávila Camacho constituyó la Comisión Intersecretarial de la Administración Pública, como un organismo encargado de formular y realizar un programa de mejoramiento de la estructura administrativa. Dicha Comisión debería formular un Plan Coordinado de Acción a fin de mejorar los rendimientos del personal administrativo, hacer más expeditos los trámites burocráticos con el menor gasto del erario federal, logrando de esta manera el óptimo aprovechamiento de los fondos públicos. Para ello deberían suprimir y reducir la prestación de servicios excesivos, desarrollar mecanismos para la capacitación del ahorro público y encauzarlo de acuerdo a las necesidades prioritarias.

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

En 1947, las empresas en que el Estado participaba, habían alcanzado un punto importante dentro de la economía nacional, al mejorar gran parte de los recursos provenientes de las áreas básicas del desarrollo industrial y comercial. Previniendo su crecimiento, y racionalizando sus funciones se expidió la Ley para Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (LCODEPE) para establecer el marco jurídico que normará las actividades de ese sector de la Administración Pública Federal.<sup>56</sup>

#### Comisión de Inversiones (1953-1958)

Sin embargo, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal nunca limitaron sus actividades al temor de la LCODEPE, por lo que se creó la Comisión de Inversiones, a fin de organizar y coordinar en su conjunto las inversiones públicas hacia objetivos determinados.

Por acuerdo del Presidente Adolfo Ruiz Cortínez se establecía la obligación a cargo de las dependencias y entidades administrativas de proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sus programas de inversión para el periodo (1953-1958). Para tal propósito en junio de 1953 fue

---

<sup>56</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947. Esta Ley estuvo en vigor hasta la expedición de la Ley Federal de Entidades Federativas.

creado el Comité de Inversiones dentro de la estructura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encargándose de recopilar la información necesaria para elaborar el programa debidamente jerarquizado y coordinado de las inversiones públicas, el cual debía someterse a la consideración del Ejecutivo Federal.

En el mes de octubre de 1954, este Comité cambió su denominación pasando a ser la Comisión de Inversiones. Organismo permanente que dependía directamente del Presidente de la República, integrado por el personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México, S. A., y de la Nacional Financiera, S. A.

La importancia de la Comisión se fundaba en mantener un estrecho contacto con la Presidencia de la República y la información económica que manejaba.

Por su importancia dentro de la estructura administrativa, resulta de interés el comentario de Miguel Wioncsek.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Flores de la Peña, Horacio, Wioncsek, Miguel y otros. Bases para la Planeación Económica y Social de México, Editorial Siglo XXI, 11a. edición, México, 1981, Wioncsek, Miguel, Antecedentes e Instrumentos de la Planeación en México.

La comisión no era una oficina Nacional de Planeación, porque la iniciativa de señalar metas para toda la economía no partía de ella.

La Comisión era básicamente un intermedio entre la Secretaría de Hacienda, fuente principal de recursos financieros y los destinatarios finales de los fondos.

Sin el dictamen de la Comisión de Inversiones, no se podían aprobar contratos, revisar las estimaciones de los trabajos realizados, ni intervenir en la adquisición de bienes necesarios en la realización de Obras Públicas.

La Comisión de Inversiones fue durante esos años el organismo que coordinó y jerarquizó las inversiones realizadas por el sector público federal.

#### Secretaría de Presidencia (1958-1964)

La década de los sesentas fue un fuerte impulso para la planeación con la experiencia de la Comisión de Inversiones como precedente. De tal manera que al resultar electo el Licenciado Adolfo

López Mateos a la Presidencia de la República, la planeación fue una de las pautas de su gobierno. Con el fin de dar base jurídica para el desempeño de las actividades de las dependencias y entidades que e integraban la Administración Pública Federal se expidió la Ley de Secretarías y Departamentos d e Estado publicada en el Diario Oficial de la federación el 24 de diciembre de 1958 creando la Secretaría de la Presidencia, que se encargaría de llevar a cabo las labores de planeación coordinación y vigilancia de todas las actividades del sector público federal. Entre sus atribuciones destacaban los siguientes:

Artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado:

A la Secretaría de la Presidencia corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- 1.- Elaborar el Plan general de Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo y Programas Especiales que fije el Presidente de la República...

2.- Coordinar los programas de inversión de diversos órganos de la administración Pública y estudiar las modificaciones que a éste deban hacerse...

3.- Vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación paraestatal...

En el mes de junio de 1959, se emitió un acuerdo por el que las entidades del sector público tendrían que elaborar un programa de inversiones que comprendiera los proyectos correspondientes al período 1960-1964. Todos los proyectos de inversión requerirían la aprobación del titular del poder Ejecutivo Federal, previo estudio realizado por la Secretaría de la Presidencia. Sin la autorización referida, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no podía destinar ningún fondo para la realización de dichas inversiones.

En el mes de julio de 1961 se acordó la constitución de la Comisión Intersecretarial formada por los representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Presidencia, para elaborar Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social en el corto y largo plazo.

El objetivo de dicha Comisión consistió en coordinar 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 en ese mismo año, se emitió un acuerdo dirigido a las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos a fin de conjuntar esfuerzos junto 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: La formulación de programas especiales para las actividades económicas básicas en el progreso del país; así como la planeación integral de las regiones o localidades que con urgencia demandaran el auxilio federal.

Surge así la necesidad de aplicar técnicas de planeación para impulsar el desarrollo integral.

A partir de 1958, la Secretaría de la Presidencia buscó articular diversos mecanismos de coordinación para el ejercicio de sus atribuciones con la Secretaría del Patrimonio Nacional, integrando lo que se denominaría en los medios políticos del "Triángulo de la Eficiencia".

Plan de Acción Inmediata. este Plan fue presentado en el semestre enero-junio de 1962. Se 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 federal ya que no fueron instrumentadas sus metas y no se estableció la forma de ejecutar su contenido.

En el mes de marzo de 1963, la Comisión Intersecretarial de la Secretaría de la Presidencia solicitó a las dependencias administrativas un programa que contuviera sus políticas de desarrollo y expansión, objetivos y metas, con el propósito de resolver problemas que a nivel administrativo se suscitaban entre los organismos públicos.

En el mes de diciembre de 1963, se presentó a la consideración de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, una iniciativa de ley en materia de planeación denominada "Ley Federal de Planeación", donde se proponía la creación de una Comisión Nacional de Planeación, con competencia a nivel federal en la estructuración de planes y programas de desarrollo, sin embargo el proyecto fue rechazado por las

comisiones revisadoras en función del carácter federal que se le atribuía a la aludida Comisión Nacional de Planeación.<sup>58</sup>

#### Programa de Desarrollo Económico y Social (1964-1970)

La comisión intersecretarial fue encargada de ese sexenio de la elaboración de un Proyecto de Políticas de Desarrollo del país. En 1966 se dio a conocer a la población, el Programa de Desarrollo Económico Económico y Social (1966-1970).

Los objetivos contenidos en dicho programa comprendían:

- a) Alcanzar un crecimiento económico,
- b) Otorgar prioridad a los asuntos concernientes al sector agropecuario y fortalecer el mercado interno,
- c) Distribución equitativa del ingreso nacional,

---

<sup>58</sup> Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. 648-650.

d) Mejorar la educación, la vivienda, las condiciones sanitarias y asistenciales, la seguridad pública, y en general el bienestar social.

e) Atender y corregir los desequilibrios en el desarrollo regional.

Se estructuraron diversos mecanismos de participación popular en la ejecución y control de los problemas creándose para ello la Subcomisión de Inversión y Financiamiento, dependiente de la Comisión Intersecretarial para la formulación de los planes de desarrollo.

Comités promotores del desarrollo económico y social (1970-1976).

Durante la campaña presidencial del licenciado Luis Echeverría Álvarez, la elaboración de planes coordinados de desarrollo fue una propuesta de solución a los problemas nacionales. Así, en enero de 1971, se creó la Comisión Coordinadora de Control del Gasto público, con el objeto de impulsar los mecanismos de esa programación del gasto público, la redistribución del ingreso y la aplicación en la presentación de los servicios públicos. De esa forma se pretendió ejercer un control en la aplicación del gasto público. La citada Comisión se encontraba integrada:

por representantes de la Secretaría de la Presidencia, y Secretaría del Patrimonio Nacional (Triángulo de la Eficiencia).

En el mes de marzo de ese mismo año se ordenó a los organismos públicos el establecimiento de Unidades de Programación con el propósito de coordinar y armonizar los programas y metas específicos del desarrollo, *precisando y cuantificando sus objetivos, así como auxiliar a los titulares de tales organismos en la formulación de sus planes y programas, determinación y empleo de los recursos, a fin de cumplir en forma eficiente sus atribuciones.*

En el mes de junio se acordó la creación de Comisiones Internas de Administración con el objeto de dar coherencia y unidad a los esfuerzos del Gobierno Federal en el establecimiento de métodos y sistemas, tanto las unidades de programación como las comisiones internas de Administración que dependían de la Dirección General de estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia.

Sin embargo, los propósitos de las Unidades de Programación chocaron ante la resistencia de las dependencias y entidades administrativas, al ver que sus funciones serían supervisadas, así como la falta de

recursos financieros y humanos impidió que dicho plan se llevase a la práctica, por otra parte se burocratizó y llenó de trámites la Acción Administrativa.

#### Comités promotores del desarrollo económico y social.

Durante, ese sexenio (1970-1976), se crearon los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social (COPRODES), integrados en cada entidad, ordenándolas y jerarquizándolas, poniendo especial interés en aquellas zonas consideradas como marginadas.

En el mes de enero de 1975 se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, encargándose de la elaboración de programas de desarrollo económico y social en el mediano y largo plazo; de la coordinación de las inversiones públicas federales y de la ejecución de dichas obras.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> *Ibidem.* p.p. 650.

#### **4.2.- GOBIERNO DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO. (1976-1982)**

Durante el periodo presidencial de José López Portillo se instituyó en forma definitiva la programación dentro de la Administración Pública Federal, por la que se introdujeron una serie de reformas internas en la administración. Con ese propósito se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>60</sup> la que en su artículo noveno establecía la obligación a cargo del Sector Público de ajustar sus actividades y políticas en forma programadas, manteniendo estrecha relación con los objetivos y metas nacionales.

Secretaría de Programación y Presupuesto.

Como parte de las reformas se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto con el objeto de regular, programar, presupuestar, evaluar y controlar las actividades de los organismos públicos.

Sus atribuciones se encuentran consignadas en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

---

<sup>60</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. Esta ley abrogó la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Asimismo se crearon en las dependencias y entidades administrativas Unidades de Programación, Organización, Métodos, Presupuestación, Información y Sistemas a fin de apoyar los sistemas globales que dirigía la propia Secretaría de Programación y Presupuesto con lo que se dio un fenómeno desproporcionado de crecimiento burocrático.

La citada Ley Orgánica de la Administración Pública federal en sus artículos 50 y 51 establece la creación de "Coordinaciones Sectoriales", que permitiría 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, así como que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realizarían a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo conducente.

#### Plan Global de Desarrollo (1980-1982).

Aprobado por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 1980, que pretendía mediante su ejecución proveer a la población de empleos y mínimos de bienestar común (educación, alimentación, vivienda, salud, etc.); promover un crecimiento alto sostenido y eficiente para mejorar la distribución del ingreso entre las

personas y los factores de la producción así como las distintas regiones geográficas.

#### Comités Estatales de Planeación (COPLADES).

Dentro de la reforma administrativa, los Comités Promotores de Desarrollo Económico y Social, creados durante la gestión de Luis Echeverría Álvarez, se transformaron en el mes de marzo de 1977, en los Comités Estatales de Planeación (COPLADES), que serían el enlace entre la planeación nacional y regional, al proporcionar la información socioeconómica, administrativa y financiera de las entidades, así como sus programas de inversión y demandas.

Para el logro de estas metas, señaló como acciones prioritarias:

El desarrollo del sector agropecuario y rural, el bienestar social con énfasis en la educación y el fortalecimiento de la infraestructura de transportes y comunicaciones, a través de estrategias de política económica general de energéticos, 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 eficacia, eficiencia y congruencia en el desarrollo de las actividades en torno a los objetivos y propósitos establecidos.

#### Convenios Únicos de Coordinación (CUC)

La reforma Administrativa trató de integrar a las entidades federativas, mediante la celebración de los llamados "convenios únicos de coordinación" con el objeto de fortalecer el pacto federal y propiciar el desarrollo autónomo y equitativo de las diversas regiones del país aunque en ciertos casos sus efectos fueron contrarios al federalismo puesto que centraliza con las decisiones y la planeación.

En 1977, la operación de los convenios únicos de coordinación, 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. En 1978 los convenios únicos de coordinación cambiaron su denominación pasando a ser "Programas Estatales de Inversión". A partir de esta fecha los convenios únicos de coordinación dejarían de contener tan sólo la transferencia antes referida, buscando.

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 bajo 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 tendientes a promover el autodesarrollo de las comunidades regionales marginadas. Dicho programa contemplaba también la técnica planificadora en los asentamientos humanos.

El Programa de Acción del Sector Público (PASP) integró los programas regionales al conjuntar criterios y lograr una compatibilización de las propuestas y gastos que formularan 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 Convenios Únicos de Coordinación, 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)
- e) Comisión que se encargó de formular el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)

Como puede observarse los planes y programas proliferaron así como la estructura burocrática que los sustentó.

#### Planes de Desarrollo Estatal (PLADES)

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 Nacional de Planeación, que se estableció durante la administración 1976-1982.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> *Ibidem.* p.p.651-655.

### **4.3 GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.**

#### **Plan Nacional de Desarrollo (1982-1988)**

Este plan surge como resultado del plan básico de gobierno y la plataforma electoral elaborada por el Instituto de Estudios Sociales Políticos y Económicos del Partido Revolucionario Institucional y aprobado durante el desarrollo de la XI Asamblea Nacional Ordinaria del P. R. I. En dicho plan se establecen los objetivos nacionales, la organización de los programas de trabajo y los instrumentos para lograrlo durante el sexenio 1982-1988.

El Plan Nacional de Desarrollo constituye un acto de gobierno que se fundamenta en la Constitución y en la Ley ordinaria.

Contenido del Plan Nacional de Desarrollo. Tres grandes apartados conforman el PND, sobre los cuales se presenta una breve exposición de su contenido:

## APARTADO I. PRINCIPIOS POLÍTICOS, DIAGNÓSTICO, PROPÓSITO, OBJETIVOS Y ESTRATEGIA.

En el primer apartado, relativo a la política del Estado Mexicano, contiene los principios del Proyecto Nacional inscritos en la Constitución Política. Criterios emanados de la consulta popular fundamenta la estrategia de desarrollo contenida en el PND. Las bases políticas que lo harán posible y lo complementarán se describen en lineamientos generales de gobierno, política exterior, seguridad nacional y justicia.

El capítulo tercero presenta el contexto Nacional e Internacional en el cual se inscriben las acciones del Plan.

La estrategia contenida en el PND busca conciliar dos elementos.

- a) Solucionar la crisis económica, corrigiendo los actuales desequilibrios económicos y financieros, estableciendo bases más firmes y perdurables que permitan la recuperación de la actividad económica. Los propósitos de esta estrategia son: abatir la inflación, y la inestabilidad.

cambiaría; proteger el empleo y la planta productiva y el consumo básico; y, recuperar el dinamismo del crecimiento.

- b) Obtención de los cambios estructurales, mediante seis orientaciones generales; 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 nacional; fortalecer la rectoría del Estado, impulsar el sector social y alentar al sector privado de la sociedad.

Ambas estrategias permiten vincular las acciones de corto plazo, contenidas en los Programas Operativos Anuales, con las de mediano plazo, previstas en los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales, a fin de satisfacer las demandas de la comunidad y la solución a los problemas que enfrenta el país.

## APARTADO II.- INSTRUMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA.

El capítulo de la política económica general describe los escenarios macroeconómicos posibles y el uso de los instrumentos de carácter global 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 de Empresa Pública. Atendiendo las necesidades de financiamiento del desarrollo, se define la aplicación de las políticas de ingreso público, de subsidios, crediticia y monetaria y de Deuda Pública. Posteriormente en lo que respecta a las vinculaciones del país con la economía mundial, se precisa la aplicación de las políticas cambiarias de comercio exterior y de inversión extranjera.

La política social tiene como objetivo el de elevar los niveles de vida de la población al ampliar las capacidades y las oportunidades de superación. esta política comprende las líneas de acción correspondientes a satisfacer las demandas primarias que comprenden: alimentación y nutrición, educación, deporte, cultura y recreación, salud, medio ambiente, vivienda, desarrollo urbano, seguridad social, y generación de empleos.

Las políticas sectoriales previstas en el Plan Nacional de Desarrollo tienen como finalidad establecer en el mediano plazo, las bases que permiten un crecimiento ordenado a satisfacer las necesidades sociales, destacando la compleja interrelación que se presenta en las actividades económicas y sociales. Dichas políticas son: Desarrollo rural integral, agua, pesca, bosques y selvas, transporte y comunicaciones, modernización del aparato industrial, energéticos, minería, modernización comercial y abasto popular, desigualdad social, turismo, desarrollo científico y tecnológico.

Los propósitos de la política regional comprende el aprovechamiento racional y equitativo de los recursos naturales. El Plan Nacional de Desarrollo prevé el establecimiento de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, que permiten la coordinación de actividades con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El vocero de dicho sistema serán los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal, y será el Foro de Consulta Permanente para la Planeación Estatal. Los COPLADES son el producto de los Convenidos que se establezcan entre la Federación y los Estados.

Los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) introducen los compromisos específicos para la planeación estatal, al fomentar el desarrollo integral del país, promoviendo la planeación, la descentralización de los servicios y el fortalecimiento municipal.

Los Ejecutivos Estatales se comprometen a realizar diversas actividades en esta materia, entre las que destacan la creación y fortalecimiento de los Comités Municipales de Planeación para el Desarrollo, como características y funciones congruentes con los COPLADES. Lo anterior tiene una mayor centralización.

### APARTADO III.- PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN LA EJECUCIÓN DEL PLAN.

Se delinean las formas en que habrá de integrarse la participación social a la ejecución y evaluación de las tareas nacionales. Señala los mecanismos para que los diferentes sectores de la población intervengan en la ejecución y evaluación de las acciones definidas en el Plan Nacional de Desarrollo.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> *Ibidem* p.p. 653-655.

#### 4.4 GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI.

La Ley de Planeación<sup>63</sup> institucional los Foros de Consulta popular con el propósito de captar las aspiraciones, demandas y propuestas de la sociedad, y en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, fue instalado el consejo Nacional de Concertación Económica (creado por acuerdo del Ejecutivo Federal de el 31 de enero de 1989), a fin de definir la temática y los lineamientos a seguir en los citados Foros, de donde surge el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994),<sup>64</sup> que adopta, una estrategia de modernización Nacional, cuyos objetivos fundamentales son la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo; la ampliación de la vida democrática; la recuperación del crecimiento con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo del nivel de la población.

Con el propósito de realizar la mejor estimación de los recursos nacionales, facilitar la apreciación de las necesidades existentes y la formulación de planes, programas de acción que ordenen y

---

<sup>63</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de enero de 1983.

<sup>64</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de mayo de 1989.

racionalicen el desarrollo de las actividades conferidas al Ejecutivo Federal se llevaron a cabo una serie de reformas y adiciones al texto Constitucional publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1983.

En las citadas reformas, el constituyente permanente cambió el contenido de los artículos 25 y 26 de la Constitución que antes de la reforma establecían las garantías referentes al Derecho de Privacía de la Correspondencia y Papeles, así como el Derecho de Requisición a las Fuerzas Armadas en tiempo de guerra pasando su texto a los dos últimos párrafos del artículo 16 de la propia Constitución.

Por lo que respecta a los artículos 25 y 26 Constitucionales, en ambos, el legislador reafirmó la participación del Estado Mexicano en el desarrollo económico y social, estableciendo los principios normativos de su conducción, sin embargo en opinión de distinguidos constitucionalistas esta reforma de los artículos 25 y 26 de la Constitución no contiene garantías individuales ni sociales y más bien son la expresión de un programa de gobierno.

El artículo 25 señala los preceptos de Planeación, Conducción, Coordinación y Orientación de la actividad económica nacional, a través de la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general, por parte del Estado.

El artículo 26 consagra en el texto Constitucional la institucionalización y organización del sistema nacional de planeación democrática y la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, con el propósito de lograr el desarrollo integral de la nación.

Por otro lado, el artículo 27 constitucional también fue reformado en su fracción XX; establece que "El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y la participación e incorporación para el desarrollo nacional".

Por último, el artículo 73 constitucional se reformó para agregar las fracciones XXIX-D y XXIX-E, en las que se faculta al Congreso de la Unión, en forma expresa, para legislar en materia de planeación nacional del desarrollo económico y social, así como programar, proporcionar, concertar y ejecutar las acciones de orden económico.

El Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) parte de un diagnóstico de la realidad, aspiraciones y necesidades nacionales y pretende ser el medio para un nuevo desarrollo económico.

El Plan se encuentra integrado por siete capítulos, presentados en la siguiente forma:

#### CAPÍTULO 1.- BALANCE GENERAL: LOS RETOS Y LAS OPORTUNIDADES.

En este punto se señala que el Plan Nacional de Desarrollo al tiempo que precisa las orientaciones a las que deben sujetarse los programas de la Administración Pública Federal, busca encauzar eficazmente las acciones de la sociedad en la solución de sus problemas y en la satisfacción de sus aspiraciones. El análisis de la situación nacional debe considerar los diversos factores de la naturaleza política, económica y social, como son: Avance en la Vida Política; el contexto Internacional; Evolución y Situación Económica y Social; Aspectos Centrales, en donde se concluye que los principales retos del país en la actualidad tienen una dimensión política, una dimensión económica y una dimensión social, mismas que serán atendidas a través de los tres acuerdos nacionales:

Para la recuperación económica con estabilidad de precios, y para el mejoramiento productivo del nivel de vida.

## CAPITULO 2.- OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

En este capítulo se contemplan los objetivos y estrategias del plan, consistentes básicamente en la transformación del país y su modernización, respectivamente. Para lo cual, en los siguientes capítulos se plantea la estructura general de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994).

### CAPITULO 3.- SOBERANÍA, SEGURIDAD NACIONAL Y PROMOCIÓN DE LOS INTERESES DE MÉXICO EN EL EXTERIOR.

Los anteriores principios se encuentran sustentados en una serie de lineamientos esenciales sobre política exterior, orientada a la preservación y fortalecimiento de la soberanía; promoción en el exterior del desarrollo de l país; protección de los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior; hacer de la cultura nacional un elemento de reafirmación; promoción de la imagen de México en el mundo.

Para asegurar la eficiencia de la política exterior se señalan estrategias, considerando el contexto internacional en que habrán de desarrollarse, los principios que orientan su ejecución y los objetivos que la nueva realidad exige.

#### CAPITULO 4.- ACUERDO NACIONAL PARA LA AMPLIACIÓN DE NUESTRA VIDA DEMOCRÁTICA.

En este capítulo se señalan las bases del acuerdo que al rubro se señalan, con el propósito de promover mediante la participación amplia de la sociedad, la movilización solidaria del país en la superación de sus problemas y en la satisfacción de sus aspirantes.

#### CAPITULO 5.- ACUERDO NACIONAL PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA CON ESTABILIDAD DE PRECIOS.

Este acuerdo enfatiza la necesidad de alcanzar gradualmente una tasa elevada de crecimiento de la producción y de consolidar el abastecimiento de la inflación como condiciones indispensables para avanzar en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en la creación suficiente de empleos bien remunerados para una población en edad de trabajar en rápido aumento y hacia una más justa distribución del ingreso.

La política económica del Plan se estructura a partir del reconocimiento de los problemas que afectan a la economía y a la

identificación de las prioridades que deben atender la estrategia. Problemas como la inestabilidad macroeconómica y la reducción de la inversión productiva, han sido los principales obstáculos para el crecimiento sostenido. Por lo que para incrementar ese crecimiento es indispensable incrementar la disponibilidad de recursos para la inversión y maximizar el crecimiento alcanzable con los recursos disponibles.

## CAPITULO 6.- ACUERDO NACIONAL PARA EL MEJORAMIENTO DEL NIVEL DE VIDA.

El bienestar colectivo es un factor trascendente en la estrategia del Plan y constituye la justificación de la estrategia económica: por ello, la estrategia global se apoya en el aumento de la productividad para impulsar los avances en el mejoramiento social.

El mejoramiento productivo del nivel de vida se regirá, de acuerdo con el Plan, por las siguientes cuatro líneas estratégicas: creación abundante de empleos bien remunerados, protección y aumento del poder adquisitivo de los salarios y del bienestar de los trabajadores; atención a las demandas prioritarias del bienestar social; protección del medio ambiente; y erradicación de la pobreza extrema.

## CAPÍTULO 7.- SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene como propósito fundamental encauzar la actividad de todos los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales. El sistema se constituye por un conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad. Estas relaciones se dan en las cuatro vertientes señaladas en la Ley de Planeación: Obligatoria, de coordinación, de inducción y de concertación. La vertiente obligatoria se refiere, principalmente, a las acciones de la Administración Pública Federal; la de coordinación, a las actividades que conjuntamente emprenden la federación y los Gobiernos locales; la de inducción, a las medidas que realiza el gobierno para motivar conductas compatibles con los objetivos de la planeación y la de concertación, a las acciones negociadas con los sectores sociales.

El documento rector del Sistema Nacional de Planeación Democrática es el Plan Nacional de Desarrollo, que fija los objetivos y las estrategias que norman a las políticas sectoriales de los programas

nacionales de mediano plazo, los regionales y los especiales que se determine formular para concretar las políticas del Plan.<sup>65</sup>

#### **4.5 GOBIERNO DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN.**

El Plan Nacional De Desarrollo 1995-200, fue aprobado por decreto, publicado el 31 de mayo de 1995, en el Diario Oficial de la Federación que a la letra dice:

Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo  
1995-2000

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN**, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos de la propia Constitución 9° y 31

---

<sup>65</sup> Ibidem. p.p. 655-670.

de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 4°, 9°, 21, 29, 30, 32 y 42 de la Ley de Planeación, y

### CONSIDERANDO

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que corresponde al Estado organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación;

Que de conformidad con el marco constitucional y legal que sirve de sustento al Sistema Nacional de Planeación Democrática, corresponde al Ejecutivo federal conducir la planeación nacional del desarrollo, mediante la ordenación racional del desarrollo, mediante la ordenación racional y sistemática de las acciones que buscan lograr un desarrollo equitativo que proporcione mejores niveles de vida para todos;

Que para garantizar el carácter democrático de la planeación nacional, y en el nuevo marco de la corresponsabilidad entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, se realizó en todo el país un vasto y plural programa de consultas con los diversos grupos sociales, a través de

foros en los que se recogieron las opiniones, propuestas y demandas de los ciudadanos, y

Que con base en lo anterior, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 es resultado de una amplia consulta popular y se sustenta, entre otros principios fundamentales, en el ejercicio efectivo de la soberanía e independencia nacionales, la consolidación de la democracia y la legalidad como sistema de vida, el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre y la estabilidad económica y social de la comunidad, he tenido a bien expedir el siguiente:

**DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO 1995-200**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Se aprueba el Plan Nacional de  
Desarrollo 1995-200.

**ARTICULO SEGUNDO.-** Las dependencias y entidades de la  
Administración Pública Federal ajustarán sus acciones a los objetivos,  
principios, estrategias y prioridades contenidos en el Plan Nacional de

Desarrollo 1995-2000, y serán responsables en el ámbito de sus respectivas competencias de su difusión y ejecución.

**ARTÍCULO TERCERO.-** En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, de la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizarán y promoverán las acciones pertinentes para la elaboración y ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales, regionales y especiales, tendentes al logro de los objetivos de dicho Plan.

**ARTÍCULO CUARTO.-** Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal establecerán los mecanismos necesarios para la coordinación para los distintos ordenes de gobierno y la concertación con los sectores social y privado, con la finalidad de promover su participación amplia y responsable en la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, para la aplicación de los instrumentos de política económica y social que promuevan la inducción de acciones de los sectores social y privado.

**ARTÍCULO QUINTO.-** En los convenios de Desarrollo Social que anualmente suscriben los Ejecutivos Federales y Estatales, se incorporaran los compromisos y acciones orientados al cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en los que se dará la participación que corresponda a los municipios.

**ARTÍCULO SEXTO.-** Para cumplir con los programas, objetivos y acciones previstos en el del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal harán las provisiones necesarias para el financiamiento y asignación de recursos correspondientes, al integrar sus anteproyectos de presupuesto de egresos.

**ARTÍCULO SÉPTIMO.-** Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal evaluarán en forma periódica los resultados de sus acciones en relación con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y de los programas que del mismo deriven, e informaran a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al respecto, con el propósito de que el Ejecutivo Federal exponga anualmente ante el Congreso de la Unión los resultados de su ejecución, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Planeación.

**TRANSITORIO**

**ÚNICO.-** El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de mayo de 1995.- **Ernesto Zedillo Ponce de León.-** Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Esteban Moctezuma Barragán.-** Rúbrica.- El Secretario de Relaciones Exteriores, **José Ángel Gurría Treviño.-** Rúbrica.- El Secretario de la Defensa Nacional, **Enrique Cervantes Aguirre.-** Rúbrica.- El Secretario de Marina, **José Ramón Lorenzo Franco.-** Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Guillermo Ortiz Martínez.-** Rúbrica.- El Secretario de Desarrollo Social, **Carlos Rojas Gutiérrez.-** Rúbrica.- La secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, **Julia Carabias Lillo.-** Rúbrica.- El Secretario de Energía, **Ignacio Pichardo Pagaza.-** Rúbrica.- El Secretario de Comercio y Fomento Industrial, **Herminio Blanco Mendoza.-** Rúbrica.- El Secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, **Francisco Labastida Ochoa.-** Rúbrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, **Carlos Ruiz Sacristán.-** Rúbrica.- La Secretaria de Contraloría y Desarrollo

Administrativo, **Norma Samaniego de Villarreal**.- Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública, **Miguel Limón Rojas**.- Rúbrica.- El Secretario de Salud, **Juan Ramón de la Fuente Ramírez**.- Rúbrica.- El Secretario del Trabajo y Previsión Social, **Santiago Oñate Laborde**.- Rúbrica.- El Secretario de la Reforma Agraria, **Arturo Warman Gryj**.- Rúbrica.- La Secretaria de Turismo, **Silvia Hernández Enríquez**.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal, **Oscar Espinosa Villarreal**.- Rúbrica.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de mayo de 1995 p.p. 2-3.

## **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000**

### **CONTENIDO**

#### **Introducción**

#### **1. Soberanía**

##### **1.1 La soberanía al final del siglo XX**

###### **1.1.1 Nacionalismo**

###### **1.1.2 Los desafíos del presente**

###### **1.1.3 Las respuestas de la historia**

###### **1.1.4 La defensa de la soberanía al fin del siglo XX**

##### **1.2 Objetivos**

##### **1.3 Estrategias y líneas de acción**

###### **1.3.1 Para garantizar la seguridad nacional de México**

###### **1.3.2 Para ampliar y fortalecer el papel de México en la dinámica mundial**

###### **1.3.3 Los nuevos vínculos de la política interior y exterior**

###### **1.3.4 Una nueva relación de nuestro país con nacionales mexicanos en el exterior**

1.3.5 Para promover los intereses nacionales en los foros  
multilaterales

**2. Por un Estado de Derecho y un país de leyes**

2.1 Aspiración por un Estado de Derecho y un país de leyes

2.2 Objetivos

2.3 Estrategias y líneas de acción

2.3.1 Seguridad pública

2.3.2 Lucha contra el crimen organizado

2.3.3 Procuración de justicia

2.3.4 Probabilidad y rendición de cuentas en el servicio público

2.3.5 Impartición de justicia

2.3.6 Seguridad jurídica en la propiedad de los bienes y en los  
derechos de los particulares

2.3.7 Derechos humanos

2.3.8 Justicia para los pueblos indígenas

**3. Desarrollo democrático**

3.1 Nuestra histórica aspiración por las libertades y la democracia

3.2 Convicción democrática

3.3 El compromiso político en la democracia

- 3.4 Diagnóstico
- 3.5 Líneas de estrategia
- 3.6 El sistema de partidos como base de la democracia y los procesos electorales como fuente de legitimidad política
- 3.7 Una presidencia democrática en un régimen republicano fortalecido
- 3.8 Por un nuevo federalismo
- 3.9 Reforma de gobierno y modernización de la Administración Pública
- 3.10 Hacia una más intensa participación social y el fortalecimiento de la representación ciudadana
- 3.11 Participación social y cultural política
- 3.12 Libertad de expresión y de prensa, el derecho a la información
- 3.13 Relación entre Estado y las iglesias

#### **4. Desarrollo social**

- 4.1 Aspiración por la justicia social
- 4.2 Diagnóstico
- 4.3 El desafío demográfico
- 4.4 Objetivo de la política de desarrollo social
- 4.5 Estrategias y líneas de acción

- 4.5.1 Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos
- 4.5.2 Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población
- 4.5.3 Promover el desarrollo equilibrado de las regiones
- 4.5.4 Privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social
- 4.5.5 Impulsar una política integral de desarrollo social

## **5. Crecimiento económico**

- 5.1 Objetivos de la política económica
- 5.2 Antecedentes
- 5.3 Estrategia general para el crecimiento
- 5.4 Líneas de estrategia
- 5.5 El ahorro interno, base primordial del crecimiento
  - 5.5.1 Una reforma fiscal para el ahorro y la inversión privada
  - 5.5.2 Sistema financiero para impulsar el ahorro y la inversión productiva
  - 5.5.3 Ahorro y seguridad social
  - 5.5.4 Ahorro público para el crecimiento
  - 5.5.5 Inversión y ahorro externo
- 5.6 Disciplina fiscal, estabilidad y certidumbre económica y financiera :

- 5.6.1 Finanzas públicas
- 5.6.2 Política cambiaria
- 5.6.3 Política monetaria
- 5.7 Uso eficiente de los recursos para el crecimiento
  - 5.7.1 Empleo y productividad
  - 5.7.2 Actualización tecnológica
  - 5.7.3 Desregulación y fomento de competencia interna y externa
  - 5.7.4 infraestructura e insumos básicos
- 5.8 Política ambiental para un crecimiento sustentable
- 5.9 Políticas sectoriales pertinentes

**Anexo**

**Listado de programas sectoriales**

## **LISTADO DE PROGRAMAS SECTORIALES**

El artículo 22 de la Ley de Planeación determina que el Plan Nacional de Desarrollo indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales pertinente. En cumplimiento de esta disposición, a continuación se listan dichos programas:

- Programa para un Nuevo Federalismo
- Programa de Seguridad Pública y Protección Civil
- Programa de Prevención y Readaptación Social
- Programa Nacional de Población
- Programa Nacional de la Mujer
- Programa de Financiamiento del Desarrollo
- Programa para superar la Pobreza

- Programa de Desarrollo Urbano
- Programa de Vivienda
- Programa de Desarrollo de los Pueblos Indios
- Programa de Modernización de la Administración Pública
- Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía
- Programa de Comercio Interior, Abasto y Protección al Consumidor
- Programa de Política Industrial y Desregulación Económica
- Programa de Política de Comercio Exterior y promoción de Exportaciones
- Programa Agropecuario de Desarrollo Rural

- Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes
- Programa de Desarrollo Informático
- Programa de Desarrollo Educativo
- Programa de Cultura, Ciencia y Tecnología
- Programa de Educación Física y Deporte
- Programa de Reforma del Sector Salud
- Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales
- Programa de Desarrollo del Sector Turismo
- Programa de Medio Ambiente
- Programa de Pesca

- Programa Forestal y de Recursos Naturales Renovables
- Programa Hidráulico
- Programa para atender la Agenda de Desarrollo Sustentable
- Programa de Impartición de Justicia
- Programa para el Desarrollo del Distrito Federal
- Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal<sup>67</sup>

Los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo 1995-2000 son los siguientes:

La política de desarrollo social del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se concibe a partir del esfuerzo realizado por los mexicanos, a lo largo de este siglo, la construcción de las instituciones y las bases

---

<sup>67</sup> Ibidem. p.p. 4, 5 y 96.

materiales para su bienestar y el progreso. Considera también, con objetividad y realismo, lo que nos falta por alcanzar, así como la complejidad de los nuevos retos sociales a los que la nación se enfrenta. Asume, igualmente, que la inequidad en la distribución de los beneficios del desarrollo es consecuencia de problemas estructurales del mismo, que han terminado por representar un obstáculo para avanzar hacia los ideales constitucionales de justicia social, democracia y libertad.

La política de desarrollo social tendrá un carácter integral; es decir, procurará establecer las condiciones para que la población pueda tener acceso al empleo y mejorar sus ingresos. Al mismo tiempo, ampliará los servicios que permitan mejorar la calidad de vida.

La política social debe ser integral y no mero reflejo de esfuerzos aislados. Se persigue que todas las acciones públicas se orienten en un sólo sentido y, de este modo, contribuyan a atenuar los efectos de la crisis, a combatir las causas estructurales de la pobreza y a promover el desarrollo equitativo. Las políticas sectoriales concentrarán sus programas en atender prioritariamente las carencias de los grupos sociales y regiones del país que padecen la pobreza más aguda.

Asimismo, se aplicará un riguroso criterio para consolidar los programas existentes, con el fin de procurar la mayor efectividad de los esfuerzos públicos y privados, y del ejercicio de los recursos disponibles. La dispersión debilita la capacidad del gobierno y de la sociedad para responder al legítimo reclamo de más y mejores satisfactores sociales. Por ello, no se permitirá la duplicación de funciones por falta de coordinación, ni tampoco habrá tolerancia ni se permitirá el dispendio de los recursos públicos.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propone cinco objetivos fundamentales:

- I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera de Estado Mexicano.
  
- II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Para alcanzar plenamente los propósitos de mayor desarrollo social, político y económico a que aspiran los mexicanos, se requiere combatir la inequidad que distingue a las actividades productivas y sociales en distintas regiones y sectores a lo largo del país. La inequidad se expresa entre las personas por diferencia de oportunidades y de ingreso; en las regiones, por las ventajas de unas sobre otras en un contexto de mayor competitividad económica; y entre los sectores productivos, por los desequilibrios que presenta la economía rural respecto a las actividades industriales y de servicios. Así mismo que la pobreza extrema constituye uno de los retos que reclama soluciones con urgencia, pues impide el ejercicio de las libertades y

anula la igualdad de oportunidades. Por estas razones, la política de desarrollo social asumirá un carácter integral.

La política de desarrollo social que asume el Gobierno de la República para el periodo 1995-2000 tiene el objetivo de propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social. Para ello se ampliarán y mejorarán la educación, la salud y la vivienda; se armonizará el ritmo de crecimiento de la población y su distribución geográfica; se promoverá el desarrollo equilibrado de las regiones; se abatirán las desigualdades y se impulsará un amplio proceso para la integración social y productiva de los mexicanos que hasta ahora no han tenido opciones de bienestar.

El objetivo general de la política social del Plan nacional de Desarrollo consiste en propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria tanto en la vida material como en la cultural, bajo los principios de equidad, justicia y el pleno del ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. La multiplicación de oportunidades debe trascender

el origen étnico y social, la ubicación geográfica y condición económica de cada mexicano.

La política integral de desarrollo social del Gobierno de la República contribuirá a lograr una mayor justicia social con la superación de los rezagos, corrigiendo las imperfecciones del mercado, dando impulso al empleo, promoviendo la transferencia de recursos a los individuos que carecen de condiciones básicas para su progreso, y alentando una mejor distribución del ingreso y la reducción de la desigualdad económica entre las personas y las regiones.

El Gobierno Federal desplegará su política social mediante diversas estrategias y acciones que aprovechen las experiencias de los años recientes, fortalezcan la capacidad de respuesta de las instituciones y promuevan el potencial de las organizaciones sociales y ciudadanas. La política de desarrollo social, encaminada a mejorar el bienestar de cada individuo se fortalecerá con el resto de los esfuerzos gubernamentales, privados y sociales en la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida de toda la nación, mediante cinco estrategias: Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos; armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población; promover el desarrollo equilibrado de las regiones; privilegiar la atención a los grupos

y a las zonas con mayor desventaja económica y social, y construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Ibidem. p.p. 6, 49 y 69.

## CONCLUSIONES

Primera. De conformidad con la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo, la política social, deberá enfocarse prioritariamente a la erradicación de la pobreza, privilegiando la atención a grupos, comunidades y zonas geográficas que padecen las más graves desventajas económicas y sociales. La aplicación de esta estrategia entraña llevar servicios, la incorporación a actividades productivas y la promoción de empleos que eleven el ingreso familiar.

Segunda. De igual modo, se propone, a partir de la valiosa experiencia acumulada, conformar una política social, integral y descentralizada, una política que se concentre efectiva y eficazmente en los grupos y las regiones con menores oportunidades.

Tercera. El Plan Nacional de Desarrollo tiene como uno de sus objetivos esenciales el que una vez superada la actual crisis financiera y habiendo consolidado la recuperación, se alcancen tasas sostenidas de crecimiento económico superiores al cinco por ciento anual.

Cuarta. Con vistas al siglo XXI, se debe lograr un crecimiento vigoroso que fortalezca la soberanía nacional, extienda el bienestar de los

mexicanos que sea el sustento de una democracia plena, y genere los recursos para atender rezagos y procurar la equidad y la justicia.

Quinta. El plan comprende una estrategia para promover el uso eficiente y el aprovechamiento productivo de los recursos. Ello implica estimular el uso productivo de la mano de obra, una profunda desregulación, un impulso sin precedente a la actualización tecnológica y la capacitación laboral y la formulación y ejecución de políticas sectoriales pertinentes.

Sexta. La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo es un primer paso. Su realización requiere el examen y el debate legislativo, del escrutinio ciudadano y de la libre opinión de todos. Ello habrá de traducirse en la mejor formulación de los programas sectoriales e institucionales que, de conformidad con lo señalado por la Ley de Planeación, corresponde elaborar a las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

Séptima. El Plan nacional de Desarrollo 1995-2000, ofrece el rumbo que orientará el esfuerzo de todos para fincar bases realistas, responsables y perdurables para avanzar hacia un México más fuerte, más justo, más democrático y más próspero. Este es el rumbo claro para el esfuerzo de nuestra generación. Hoy, el porvenir de la Nación nos convoca a-

un esfuerzo que exige unidad de propósitos, ánimo inquebrantable y perseveración en las tareas para alcanzar nuestro pleno desarrollo social.

**BIBLIOGRAFÍA**

1. Abercrombie, Nicholas y Turner, Bryan. Diccionario de Sociología. Editorial Cátedra, Madrid España, 1986.
2. Acosta Romero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Primer Curso, décima edición. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1989.
3. Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo, edición Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1989.
4. Alexander, Robert J. Planificación y Desarrollo Económico, Editorial Hispano Europea, Barcelona. España, 1963.
5. Azuara Pérez, Leandro. Sociología, décimoquinta edición. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1966.
6. Bassols Coma, Martín. Constitución y Sistema Económico. Editorial Tecnos, Madrid España 1985.
7. Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de mayo de 1992.
8. Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de enero de 1983.
9. Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de junio de 1928.
10. Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1947.
11. Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1976.
12. Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de mayo de 1989.

13. Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de mayo de 1995.
14. Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal, segunda edición. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1983.
15. Flores Caballero, R. Administración y Política en la Historia de México. México D.F., 1985.
16. Flores de la Peñá, Horacio, Wioncsek, Miguel y otros, Bases para la Planeación Económica y Social de México. Editorial Siglo XXI, 11a. edición, México, 1981.
17. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. trigésimosegunda edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1993.
18. Gómez Granillo, Moisés. Teoría Económica. editorial Esfinge, México, D.F., 1995.
19. Gallino, Luciano. Diccionario de Sociología. editorial Siglo XXI, México, D.F., 1995.
20. Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo Segundo Curso. editorial Harla, México, D.F., 1991.
21. Mexicano: Esta es tu Constitución, LV. Legislatura, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, Instituto de Investigaciones Legislativas. octava edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.
22. Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial. Heliasta. S. de R.L., Buenos Aires, Argentina, 1974.

23. Planeación Democrática, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, D.F., 1985.
24. Rangel Couto, Hugo, La Teoría Económica y el Derecho, editorial Porrúa, México, D.F., 1997.
25. Rangel Couto, Hugo, Socioplaneación de México, Instituto Mexicano de Planeación Social, México, D.F., 1958.
26. Rangel Couto, Hugo, La Teoría Económica y el Derecho, editorial Porrúa, México, D.F., 1980.
27. Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, cuarta edición, Editorial Porrúa S.A, México, D.F., 1968.

**LEGISLACIÓN CONSULTADA**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley de Información Estadística y Geográfica.
3. Ley de Planeación.