

4
2ej.

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE ECONOMIA



**LA PARTICIPACION SOCIAL EN EL
SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION
DEMOCRATICA**

T E S I S

Que para obtener el Título de:
LICENCIADO EN ECONOMIA

P r e s e n t a:
FILIBERTO ALFARO CAZARES



México, D. F.

1988



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	Página
PROLOGO	I
INTRODUCCION	6
CAPITULO	
I. EL MARCO TEORICO-CONCEPTUAL.....	12
A. Consideraciones Generales.....	13
B. La concepción liberal. La economía de mercado.....	16
1. El Plan, mercado y la incertidumbre.....	18
2. La distribución de la renta y la asignación de recursos.....	19
3. La planeación del desarrollo.....	21
C. La concepción socialista . La economía centralmente planificada.....	23
1. El estado socialista.....	23
2. Las leyes económicas.....	23
a. La ley económica fundamental del Socialismo.....	25
b. La ley del desarrollo planificado de la economía nacional.....	25

c. La ley de la elevación constante de la productividad del trabajo.....	26
d. La ley económica de la distribu- ción con arreglo al trabajo.....	27
3. La planificación socialista.....	28
II. LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA PLANEACION	
EN DIVERSOS PAISES DEL MUNDO.....	29
A. Países de economía de mercado.....	32
1. Francia.....	32
2. Alemania Federal.....	34
3. Reino Unido.....	36
4. Costa Rica.....	37
B. Países de economía centralmente planificada.....	41
1. Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas.....	41
2. República Popular China.....	47
3. Cuba.....	50
III. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PLANEACION	
EN MEXICO.....	56
A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917.....	68
B. Ley del Consejo Nacional económico.....	70
C. Ley sobre Planeación General de la República 1930.....	70

D. Ley que establece el Consejo Nacional de economía 1933.....	72
E. La idea de un Plan Sexenal. Convención del PNR 1933.....	73
F. Plan Sexenal 1934-1940.....	78
G. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado 1935.....	81
H. Planeación en México en el periodo 1940-1948: Segundo Plan Sexenal	82
I. Comisión Nacional de Planeación Económica 1942.....	87
J. Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal 1947.....	91
K. Comisión Nacional de Inversiones 1948.....	91
L. Programa Nacional de Inversiones 1953-1958.....	94
M. La Secretaría de la Presidencia norma la planeación del sector público 1961.....	96
N. Se crea la Comisión Intersecretarial para formular planes nacionales 1962.....	98
Ñ. Plan de Acción Inmediata 1962-1964.....	98
O. Proyecto de Ley Federal de Planeación 1963.....	102

P. Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal 1966.....	106
Q. Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970.....	107
R. Programa de Inversión Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976.....	111
S. La planeación en el Sexenio del Lic. José López Portillo (1976-1982).....	113
1. Programa Integral para el Desarrollo Rural.....	117
2. Plan Nacional de Desarrollo Pesquero.....	118
3. Programa Nacional de Ciencia y Tecnología.....	119
4. Plan Nacional de Educación y Metas del Sector Educativo.....	120
5. Plan Nacional de Desarrollo Industrial.....	121
6. Plan Global de Desarrollo.....	122
7. Plan Nacional de Desarrollo Agro Industrial.....	124
8. Plan del Sector Comercio.....	125
9. Plan Nacional de Desarrollo Urbano.....	127
10. Programa de Energía. Metas a 1990 y Proyección al año 2000.....	128

11. Sistema Alimentario Mexicano.....	129
IV. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION	
DEMOCRATICA.....	134
A. Crisis y planeación.....	135
B. Reformas Constitucionales.....	136
C. Ley de Planeación.....	142
D. Sistema Nacional de Planeación	
Democrática.....	147
1. Definición.....	147
2. Componentes y etapas.....	150
a. Formulación.....	150
b. Instrumentación.....	151
c. Control.....	152
d. Evaluación.....	152
3. La Estructura Institucional del SNPD.....	154
a. Nivel global.....	154
b. Nivel Sectorial.....	155
c. Nivel Institucional.....	156
4. Infraestructura de apoyo.....	157
a. Subsistemas de capacitación para la Planeación económica y social.....	157
b. Sistemas Nacionales de Estadística y de información geográfica.....	157
c. Modernización de la Administración Pública.....	158

d. Subsistema Nacional de Proyectos.....	159
e. Relación con otros Sistemas Nacionales.....	159
5. Los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática.....	160
a. Normativos a Mediano Plazo.....	160
b. Operativos de Corto Plazo.....	161
c. De control.....	161
d. De evaluación.....	161
E. La planeación estatal y municipal del SNPD.....	169
1. Planeación estatal.....	169
2. Planeación municipal.....	170
V. LA PARTICIPACION SOCIAL EN EL PROCESO DE PLANEACION	171
A. Marco General.....	172
1. El contexto político.....	172
2. La crisis económica orígenes y perspectivas.....	175
B. La participación social en el SNPD.....	182
1. Consideraciones generales.....	182
2. La Participación Social en la planeación.....	186

3. La Participación Social, vinculada a los tres niveles de gobierno.....	188
C. La participación social, el Estado y las Organizaciones Políticas. Una propuesta alternativa.....	190
1. Foros de Consulta Popular.....	192
2. Fortalecimiento de la participación social en el proceso de planeación.....	195
a. La vertiente partidista: Foros de consulta popular.....	195
b. La vertiente gubernamental: Los Comites Sectoriales de Concertación Social.....	198
D. La participación del Poder Legislativo.....	201
Conclusiones y Recomendaciones.....	209
Epílogo.....	218
Citas Bibliograficas.....	222
Bibliografía.....	226
Siglas y abreviaturas.....	237

INTRODUCCION

México vive una de las crisis económicas más agudas del presente siglo, que se puede convertir en una profunda crisis política.

No existen fórmulas mágicas para resolver problemas complejos. Aunque los problemas complejos se pueden desarrollar en varios problemas sencillos, que deberán solucionarse uno por uno.

Los economistas latinoamericanos, tenemos un gran reto: buscar con gran vigor intelectual e imaginación, soluciones originales a la problemática económica y social -- que viven nuestras naciones.

La creatividad teórica e instrumental del pensamiento latinoamericano, no debe perderse en los caminos tradicionales de la Economía, ni en la imitación de modelos -- que no corresponden a nuestra realidad, ni empantanarse en la compleja red de los intereses creados. Nuevos problemas -- exigen nuevas soluciones.

Deben surgir aportaciones novedosas que tomando -- como base el pensamiento universal, se adapten a las características históricas y culturales de cada uno de nuestros pueblos.

Este es el espíritu que anima el presente trabajo

de investigación. No nos atribuimos la paternidad de ninguna de las ideas planteadas. Si algún mérito existe, tal vez sea el de presentarlas de una manera novedosa, de retomar planteamientos de otros autores y proponer una propuesta alternativa, derivada de la combinación de las anteriores, de sistematizarlas en torno a un tema.

La variable central del trabajo es la participación social en el proceso de planeación, su evolución histórica, su frontera temporal se inicia en 1928 con la "Ley General de Planeación" y abarca hasta el periodo administrativo 1982-1988. El objetivo medular consiste en proponer alternativas para mejorar el SNPD y particularmente justificar el establecimiento de foros de participación democrática en las diversas etapas de la planeación del desarrollo.

La pregunta fundamental que orienta el presente trabajo de investigación consiste en: ¿cuál es la importancia de la participación social en el proceso de planeación del desarrollo? Alrededor de este cuestionamiento surgen otras interrogantes ¿cuál ha sido la presencia de las organizaciones sociales durante la evolución de las temáticas planificadoras en el último medio siglo? ¿Qué experiencias existen al respecto? ¿Qué aportaciones se pueden hacer?

La investigación pretende demostrar que la participación social amplia, plural y democrática en la planeación del desarrollo es la mayor garantía de la realización del proyecto nacional contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La hipótesis central sostiene que en México es in

dispensable y posible el fortalecimiento de la participación social en la planeación, la cual debe realizarse en dos vertientes: La partidista y la gubernamental.

LOS FOROS DE CONSULTA POPULAR, que deberán ser organizados por el Partido Revolucionario Institucional, participando no sólo en la formulación de planes y programas, sino fundamentalmente en su control y evaluación, tienen el propósito de garantizar la continuidad revolucionaria por la vía institucional, que supere las tendencias sexenales. Evitar las eventuales desviaciones o retrocesos en el proyecto de nación, que está contenido en los Documentos Básicos partidistas y en la Constitución Política. La opción es clara, convertir al PRI en un auténtico partido de vanguardia, no de retaguardia, en relación a la gestión gubernamental .

LOS COMITES SECTORIALES DE CONCERTACION SOCIAL, - organizados por el sector público, deberán orientarse a la celebración de convenios o contratos de Derecho Público con los sectores privado y social en el apoyo al plan y los programas.

El elemento clave de la planeación, no es la formulación de planes y programas. El aspecto fundamental lo constituye la concertación social.

Una planeación sin el consenso y la participación democrática de los diversos sectores sociales, nace muerta, esta destinada al fracaso. Se convierte en un monólogo gubernamental, concurso de elogios o catálogo de buenas inten-

ciones.

Se pretende demostrar que la participación social en la planificación no es un problema técnico o metodológico. Es un problema de voluntad política.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, no es un fin en sí mismo, es un medio, una herramienta de Gobierno.

Lo verdaderamente importante en el proceso de planeación es la orientación del mismo, el proyecto de nación que subyace detrás de la técnica.

El establecimiento de mecanismos institucionales que garanticen la presencia de organizaciones democráticas - de la sociedad civil evitará desviaciones en los altos niveles gubernamentales en relación al proyecto constitucional de país.

La participación social en los Programas de Gobierno, esta siempre presente en el discurso político del México post-revolucionario, lo que no se aclara son los mecanismos de participación y solo se manifiestan definiciones generales, vagas y confusas.

Los procesos político-electorales constituyen --- prácticamente el único mecanismo de consulta a la ciudadanía en relación a los Programas de Gobierno.

Las elecciones constituyen un evento político que permite elegir a través del voto, a los gobernantes, cierto

periodo único para cada gobernante, el primero y más elemental acto democrático .

La participación social en el proceso de planeación constituye un consenso permanente al quehacer gubernamental, una legitimación al poder del estado. La participación de la ciudadanía a través de sus organizaciones en el diseño, instrumentación, control y evaluación de los programas de gobierno es la mayor garantía de paz; estabilidad social y fortalecimiento de las instituciones democráticas de la República.

En el primer capítulo se ubica el marco teórico - conceptual de la planeación a partir de dos enfoques: El marxismo o economía centralmente planificada y el liberalismo o economía de mercado; en el segundo capítulo se analiza la experiencia en diversos países de la participación social en la planeación; en el tercer capítulo se analizan los antecedentes de la planeación en México; el cuarto capítulo se refiere a la planeación en el periodo 82-88 particularmente el Sistema Nacional de Planeación Democrático; el quinto capítulo se refiere a la participación social en la planeación social y finalmente se presentan conclusiones y propuestas específicas para mejorar el SNPD y particularmente para fortalecer la presencia de la sociedad en el proceso de planeación.

Son muchos los maestros, amigos y colaboradores, cuyo concurso hizo posible la culminación de esta investigación, no los menciono por temor de omitir a alguno. Para ellos mi testimonio de gratitud.

Particularmente agradezco al Lic. Jorge Moreno - Collado por el estímulo moral y el apoyo administrativo para la realización del presente trabajo; y mi reconocimiento a la Srita. Rosalía Cerón Juárez por su paciente y perseverante apoyo mecanográfico.

Espero que esta modesta aportación contribuya a enriquecer el diálogo y la discusión en torno al fortalecimiento de la participación democrática de los individuos - y las organizaciones sociales en la vida nacional.

CAPITULO I

EL MARCO TEORICO-CONCEPTUAL

**"POLITICA Y PLANEACION SON ARTE E INSTRUMENTO
CONCEPCION SOCIAL Y METODO DE TRABAJO" ***

***INSTALACION DE LOS FOROS
DE CONSULTA POPULAR PARA
LA PLANEACION
2 DE FEBRERO DE 1983**

A) CONSIDERACIONES GENERALES

En términos generales podemos considerar que los elementos fundamentales de la planeación son dos: los objetivos y los instrumentos. Así pues partimos de un concepto general de planeación, y no solamente de uno relativo a lo económico: "un fin determinado y unos medios también determinados para la consecución de este fin, constituyen lo esencial de todo proceso de planeación" (1)

Respecto a los alcances y objetivos de la planeación, es importante destacar que no constituyen un ejercicio matemático o un ensayo econométrico. La planeación es esencialmente una práctica política que, si bien utiliza instrumentos matemáticos, se refiere a todos los aspectos del bienestar de una nación. Asimismo, debe tomar en consideración la coyuntura económica, la estructura social y las instituciones políticas.

"La planeación no sólo es un proceso técnico - de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos; constituye fundamentalmente un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de los objetivos validados por toda la sociedad". (2)

La planeación, para considerarse como tal, debe ser integral y cubrir todos los aspectos del desarrollo. "Se juzgará que un plan es integral sólo cuando estipula que es lo que debe lograrse, y quienes compartirán los beneficios y los esfuerzos". (3) En síntesis planear es diseñar el futuro de una nación.

La teoría de la planeación esta dividida en -- dos grandes corrientes ideológicas: liberalismo y marxismo.

En el mundo contemporáneo, estas dos vertientes -- teóricas cuentan con sendos modelos económicos, en los cuales es posible analizar y experimentar su validez científica.

A cada concepción le corresponde un forma de producción, de organización social, de distribución del ingreso y de reparto de la riqueza. En síntesis dos ideas contrapuestas de planificar el desarrollo social.

Todos los países del orbe se inscriben, de una -- forma u otra, dentro de alguna de estas corrientes. Las economías de mercado son herederas directas de la teoría -- liberal. Las economías centralmente planificadas, por su parte, descienden en la vertiente marxista.

Sin embargo, en cada país las diferentes teorías adquieren formas particulares de expresión, dependiendo de las características históricas, geográficas, sociales y -- culturales. Por ello, tratar de explicar la estructura -- económica de determinada nación a partir de una sola perspectiva nos conducirá a errores mayúsculos: el eludir en -- teoría la riqueza de matices de una realidad específica y cambiante. Además, es necesario considerar en cualquier investigación seria y responsable, que si bien ambas concepciones son esencialmente antagónicas, no lo son necesariamente en lo relativo a sus sistemas operativos e instrumentales de aplicación microeconómica.

La importancia de ambas teorías reside no únicamente en su solidez ideológica sino, también de su creciente actualidad. Prácticamente el mundo está dividido en dos grandes bloques económicos. Por una parte, las economías capitalistas basadas en las fuerzas del mercado, por otra parte, - las economías socialistas sostenidas por una planificación central.

Las diferencias específicas de cada país se encuentran, entonces, no en el campo genérico de su estructura económica; capitalista o socialista. La diferencia se ubica, además, en las formas de participación social, en los procesos de producción, de decisión, de apropiación, de distribución, de control y de planificación económica.

B) LA CONCEPCION LIBERAL. LA ECONOMIA DE MERCADO.

El liberalismo es una corriente ideológica que sustenta como tesis fundamental la libertad e igualdad del hombre y se basa en el respeto a la propiedad privada. Los orígenes del liberalismo se encuentran en el enciclopedismo francés del Siglo - XVIII, cuyas consecuencias políticas se manifiestan en la Revolución Francesa y en la Independencia de Norteamérica. La expresión liberal adquiere su sentido moderno a partir del - Siglo XIX cuando se forman los grandes partidos políticos liberales.

El liberalismo político se sintetiza en el artículo primero de la "Declaración de los Derechos del Hombre y - del Ciudadano", consecuencia de la Revolución Francesa de - 1789: "Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en -- derechos." Los conceptos "Libertad e Igualdad" resumen lo -- esencial del liberalismo. El tercer término "Fraternidad" fue añadido en 1848.

La igualdad se refiere a que los hombres nacen -- iguales, es decir que nadie puede beneficiarse hereditariamente de derechos o privilegios. Por lo tanto ningún factor externo puede obligarles a la obediencia o a la sumisión.

La libertad significa que cada hombre puede pensar, expresarse y actuar como mejor le convenga, teniendo - como único límite, la libertad de los demás.

Un elemento importante del liberalismo político - es la creación de instituciones políticas que limiten la ac - ción de los gobernantes, previniendo con esto que se aten--

te contra las libertades de los ciudadanos; limitación -- que constituye una parte esencial del pensamiento liberal y que en la actualidad sustenta los pronunciamientos en - contra de la intervención del Estado en la economía. (4)

El liberalismo económico se resume en la celebre frase "Laissez Faire, Laissez-Passer" (dejar hacer, dejar pasar). En otras palabras; libertad de empresa, libre com- petencia y libre comercio.

El fundamento sobre el cual descansa el libera-- lismo económico lo constituye la propiedad privada, la - cual se proclamó como derecho en forma solemne en el artí- culo 17 de la Declaración del Hombre y del Ciudadano y es calificada de respetable e inviolable.

La libertad de empresa significa que todo indi- viduo puede crear libremente la empresa de su elección, en franco rechazo a los sistemas corporativos que requieren de una autorización previa del Estado.

La libre competencia se refiere a que el empre- sario fabrica el producto que desea, en la forma y al pre- cio que quiere. El consumidor por lo tanto es libre de - escoger entre varios productos el que más le agrada. Si - la sociedad no acepta un determinado producto o mercancía, produce la quiebra del empresario, existe pues "El plebis- cito de los consumidores."

1. EL PLAN, EL MERCADO Y LA INCERTIDUMBRE

La planeación en los países capitalistas no pretende eliminar los mecanismos del mercado, su objetivo fundamental es conservar el modo de producción imperante, regulando el sistema con medidas correctivas, con estrategias políticas que ayudan al funcionamiento del mercado y eliminando algunos obstáculos que causan la incertidumbre de los inversionistas privados. (5)

El mercado en el sistema capitalista juega un papel fundamental como orientador de la producción, actuando básicamente sobre la oferta y la demanda. Por lo tanto la planeación se convierte en un factor meramente propositivo, ya que las decisiones de las unidades elementales de producción y consumo se toman en forma individual.

En la economía de mercado predomina la circunstancia de que los productores privados están aislados entre sí, de que no se ponen de acuerdo entre ellos, de que cada quien produce por su cuenta y riesgo. No pueden prever con exactitud sus ventas y a veces algunas mercancías no son absorbidas por la demanda de la sociedad. -- Así pues, el proceso económico se dá como resultado de un gran número de decisiones individuales y autónomas que se toman ignorando otras decisiones paralelas y sobre la base de la información subjetiva que se tiene del mercado.

La necesidad de un plan rector y el respeto a las leyes del mercado son condiciones indispensables para alentar las inversiones de los empresarios, ya que mientras menor clima de incertidumbre exista respecto al re-

sultado de las inversiones financieras, mayores serán éstas; la incertidumbre empresarial surge de la interacción del comportamiento de los empresarios individuales. El tener el menor grado posible de incertidumbre es necesario, sobre todo en el caso de las decisiones de inversión que tienen efectos en el largo plazo.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) "la planeación no se considera por lo tanto - un sustituto de la economía de mercado, sino un medio para dar mayor eficacia al funcionamiento de la misma." (6)

Asimismo, la intervención estatal y la política económica no se conciben como incompatibles con la operación del mercado, ni como sustitutos, sino como medios que proporcionan eficacia al dar cauce ordenado a las transformaciones estructurales propias del desarrollo y del proceso de industrialización. En síntesis la postura de la CEPAL es opuesta al "dejar hacer, dejar pensar".

2. LA DISTRIBUCION DE LA RENTA Y LA ASIGNACION DE RECURSOS

La distribución del ingreso y la asignación de los recursos se consideran dos problemas económicos básicos, ya que los recursos económicos son inferiores a los que se requieran para satisfacer con plenitud las necesidades humanas.

Por lo tanto el problema consiste en como lograr la asignación de estos recursos, asegurando tres elementos:

- a) La distribución del ingreso para que cada --

persona obtenga una parte del producto exactamente igual al valor de su contribución personal y de los activos productivos que posee; b) la óptima asignación de los recursos para satisfacer la distribución de los ingresos; c) el pleno empleo de todos los recursos disponibles. En la solución de dicho problema existen dos posiciones, la de los economistas ortodoxos que postulan el libre operar de las fuerzas del mercado y la de los planificadores que proponen la planificación como medio para la aplicación de una política económica intervencionista.

El libre operar de las fuerzas del mercado como solución para el problema de la asignación de recursos permite amplia libertad para los consumidores y los productores, con base en supuestos muy cuestionables: La competencia perfecta, que implica que ninguna persona puede afectar los precios, que todos los individuos pueden iniciar el proceso económico que quieran sin tener restricciones y que no hay monopolios, ni oligopolios; los factores son perfectamente sustituibles entre sí, puede producirse algo con cualquier combinación de factores y en la cantidad que se desee; los factores tienen una perfecta movilidad y las alternativas se conocen perfectamente, esto significa que los productores, los trabajadores y el capital puede trasladarse sin dificultades de una rama de la producción a otra, pero para que esto suceda, es una condición el que exista un conocimiento perfecto de donde se ubican los más altos salarios y ganancias; los empresarios para su conducta solo tienen un motivo, el maximizar las utilidades; por último, no hay impuestos no existe ninguna regularización monetaria, ni cambiaria y todas las unidades están regidas por el imperativo de agrandar sus ganancias.

La planificación en cambio depende en gran medida del sector privado, ya que el crecimiento económico y el ---

desarrollo de la economía están determinados en forma importante por el comportamiento y la motivación de los empresarios. La eficacia de la planeación se mide por medio de la congruencia entre lo programado y lo realizado.

3. LA PLANEACION DEL DESARROLLO

La planeación debe ser integral, debe ser un proceso político de concertación social, debe incluir todos los sectores económicos y a los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Por lo tanto debe ser un fenómeno globalizador de la economía y del desarrollo social. Sería un error tener planes parcializados sin una visión globalizada o disponer de un plan global que no contemplara la planeación sectorial.

El gobierno de una nación debe negociar con los diferentes sectores sociales el programa de planeación, para asegurar el eficaz y eficiente cumplimiento de éste, ya que es importante recordar que las unidades productivas privadas son independientes (esta es la contradicción fundamental del proceso de planeación en una economía de mercado). La libertad de las unidades particulares es una condición fundamental del sistema, son quienes deciden autónomamente todo lo relativo a la inversión y la producción inmersas al proceso de concurrencia.

Comparando el mercado y el plan concertado, se admite que la planeación contribuye al mejoramiento en la asignación de recursos productivos y reduce -no elimina- la incertidumbre de los empresarios. La planeación puede ser entonces un complemento y un sustituto parcial de los meca

nismos de mercado.

El plan se constituye entonces como un documento político y técnico ya que contiene las aspiraciones sociales, las prioridades nacionales y los instrumentos para alcanzar las metas planeadas en un período determinado. Es un medio, para que un estado se desarrolle íntegramente.

La planeación no puede ser impositiva, ya que si lo intentara, los propietarios del capital, en caso de que sus intereses se afectaran en forma negativa, podrían efectuar en grupo o aisladamente, actitudes de boicot, sabotaje fuga de capitales, resistencia o evasión fiscal que provocarían el estancamiento económico.

El proceso de planeación debe tener un significado útil, práctico y benéfico para la sociedad. El punto de referencia para los planificadores deben de ser los requerimientos de los ciudadanos y la sociedad. Por lo tanto la planeación es un instrumento, para lograr el mejoramiento de los niveles de vida de la sociedad. En este contexto la concertación social es el elemento fundamental del proceso de planeación.

C) LA CONCEPCION SOCIALISTA. LA ECONOMIA CENTRALMENTE PLANIFICADA.

1. El Estado Socialista.

La característica fundamental del Estado socialista lo constituye la propiedad social sobre los medios de producción.

La propiedad socialista estatal -se señala- desempeña el papel determinante en la construcción del socialismo y su desarrollo fortalece la base económica sobre la cual descansa la dirección de la sociedad por parte de la clase obrera. Otros de los rasgos esenciales de este modo de producción lo constituye la dictadura del proletariado, -que se refiere a la dirección estatal de la sociedad, ejercida por la clase obrera.

Las formas socialistas de la economía no pueden desarrollarse por sí mismas, espontáneamente, surgen y se desarrollan, según esta teoría, gracias a la actividad creadora de las masas trabajadoras, obreros y campesinos, surgen debido a la actividad planificada del estado proletario.

2. Las Leyes Económicas.

Una ley es una abstracción, una tendencia, un promedio que surge a partir de la observación de múltiples hechos. Las "Leyes son afirmaciones hechas por el hombre acerca de la manera uniforme como acontecen en el mundo de los hechos - los fenómenos que han sido sometidos a observación. Este puede utilizarlas en su provecho aprendiendo su funciona--

miento." (7)

El proceso económico es un conjunto de acciones que continuamente se repiten y lo hacen de forma definida, tiene cierta regularidad. Las Leyes económicas son los nexos que se repiten constantemente entre dichas acciones. Así "Las Leyes económicas gobiernan el proceso económico". (8)

La forma de acción o actuación de las Leyes económicas puede ser espontánea o internacionalmente inducida por la sociedad organizada. Se considera espontánea cuando los resultados del desarrollo no están acordes con los propósitos definidos de la sociedad y planeada, cuando los efectos finales son acordes con los objetivos determinados por la sociedad.

Este tema constituye una de las diferencias esenciales entre las concepciones teóricas del marxismo y el liberalismo. En una economía de mercado los procesos económicos tienen una naturaleza espontánea, mientras que el objetivo del socialismo es inducir una economía centralmente planificada.

La teoría socialista de la planificación destaca las limitaciones, el carácter espontáneo del desarrollo capitalista, y pondera por otra parte la posibilidad de que en el socialismo, las leyes económicas actúen cada vez más en concordancia con la voluntad de la sociedad organizada.

La planeación económica, o más exactamente: la planeación del desarrollo económico, es un elemento esen-

cial del socialismo. Con ella se expresa el hecho de que la economía socialista no se desarrolla de un modo elemental, espontáneo sino que es dirigida y orientada conscientemente por la sociedad. "La planificación es un medio para someter la actuación de las Leyes económicas y el desarrollo económico de la sociedad a la voluntad humana". (9)

A continuación, analicemos las más importantes Leyes económicas de la teoría socialista.

a) La Ley económica fundamental del socialismo.

Esta Ley se refiere, en primer lugar, al cambio radical realizado en relación al objetivo de la producción en la economía socialista, la producción se lleva a cabo - con el propósito de elevar el bienestar material y el nivel cultural de la clase trabajadora. En segundo lugar, en la medida en que las relaciones socialistas de producción se fortalecen, se crean las condiciones para el cumplimiento de la meta señalada, mediante el crecimiento de la industria y el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

El socialismo, señala Lenin, "es la organización de la sociedad en que las riquezas creadas por el trabajo - común benefician a todos los trabajadores.". (10)

b) La Ley del desarrollo planificado de la economía nacional.

La Ley del desarrollo planificado, proporcional, de la economía nacional exige que el desarrollo de todas -- las áreas de la economía estén sometidas a una dirección -

única y planificada por parte del estado, para guardar la necesaria congruencia y proporcionalidad, entre todas las ramas y sectores de la economía nacional.

El aseguramiento de la proporcionalidad en la -- economía socialista supone: i) someter un elevado ritmo de crecimiento, cuidando la protección y el equilibrio entre los diversos sectores económicos; la industria, la agricultura, el transporte, la industria extractiva y de transformación fundamentalmente; ii) guardar las proporciones adecuadas entre la producción y el consumo, entre los recursos materiales y los financieros y entre la cantidad de dinero y el volumen de la producción; iii) distribuir racionalmente los productos de acuerdo a las características de las diversas regiones económicas, con base en la división del trabajo y la cooperación productiva entre regiones.

c) La Ley de la elevación constante de la productividad del trabajo.

Esta Ley se expresa en la disminución de la can- tidad de trabajo necesaria para crear una unidad de produc- to, o en otras palabras en el mayor número de productos -- que se crean invirtiendo la misma cantidad de trabajo. El socialismo sostiene que la verdadera economía consiste en el ahorro de tiempo de trabajo, ahorro que es idéntico al incremento de la productividad de la mano de obra. Lenin señalaba.- "La productividad del trabajo es, en última ins- tancia, lo más importante, lo principal para el triunfo - del nuevo régimen social". (11)

El capitalismo ha conseguido una productividad del trabajo sin precedente bajo el feudalismo. "El Capitalismo puede ser definitivamente derrotado, porque el socialismo logra una productividad del trabajo nueva, muchísimo más alta". (12)

d) La Ley económica de la distribución con arreglo al trabajo.

Esta Ley determina "la necesidad de distribuir los productos ateniéndose directamente a la cantidad y calidad del trabajo de cada trabajador, ofreciendo una remuneración igual para el trabajo igual, independientemente de las diferencias de sexo, edad, raza y nacionalidad de los ciudadanos de la sociedad socialista". (13)

Cuanto mayor sea la cantidad de trabajo reunida por el trabajador, o mejor la calidad del mismo, mayor cantidad de artículos de consumo recibe.

Los trabajadores que manifiestan una iniciativa creadora en su trabajo, tienen derecho a recibir más que aquellos trabajadores que muestran una actitud poco escrupulosa ante sus deberes. Este principio estimula la elevación de la diferencia esencial entre el trabajo físico y el trabajo intelectual.

3. La Planificación Socialista.

En las tareas planificadoras del estado socialista, reviste una importancia fundamental los objetivos y estrategias del Partido Comunista. "Ambas instituciones conjuntamente elaboran planes y programas encaminados a organizar y --- orientar la actividad de la sociedad en su conjunto". (14)

La dirección centralmente planificada de la -- economía nacional constituye un rasgo importantísimo de la función de organización económica del estado socialista.

El Partido Comunista y el Estado orientándose - en la acción de las leyes económicas señaladas en los pá-- rrafos anteriores establecen los objetivos, las estrate-- gias y las políticas para elaborar los planes de largo, me diano y corto plazo. Y, de acuerdo con lo anterior, se de fine el ritmo del crecimiento de la producción y las pers-- pectivas de desarrollo de la economía nacional.

Las características y rasgos particulares de la planeación socialista se analizará más a detalle, en el -- apartado relativo a las experiencias de algunos países de economía centralmente planificada, en materia de participa-- ción social en la planeación.

C A P I T U L O I I

LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA PLANEACION EN DIVERSOS PAISES DEL MUNDO

" UNA PERSONA PODRA VIVIR LO MAS RETIRADA QUE
QUIERA DEL MUNDO: PERO TARDE O TEMPRANO -AUN
SIN DARSE CUENTA DE ELLO- SE ENCONTRARA COMO
DEUDOR O ACREEDOR DE ALGUIEN "

GOETHE

" NADIE ES UNA ISLA, COMPLETO EN SI MISMO; CA-
DA HOMBRE ES UN PEDAZO DEL CONTINENTE, UNA -
PARTE DE LA TIERRA; SI EL MAR, SE LLEVA UNA
PORCION DE TIERRA, TODA EUROPA QUEDA DISMI--
NUIDA COMO SI FUERA UN PROMONTORIO, O LA CA-
SA DE UNO DE TUS AMIGOS O LA TUYA PROPIA; LA
MUERTE DE CUALQUIER HOMBRE ME DISMINUYE, POR
QUE ESTOY LIGADO A LA HUMANIDAD; Y POR CON--
SIGUIENTE NUNCA HAGAS PREGUNTAR POR QUIEN -
DOBLAN LAS CAMPANAS; DOBLAN POR TI "

JOHN DONNE

(citado por Ernest Hemingway)

La planeación del desarrollo en cada país, es un reflejo de las características históricas, políticas, sociales y culturales. No hay fórmulas mágicas, ni recetas comunes. Cada nación debe diseñar y transitar su propio camino. Empero, se deben analizar las experiencias de otros países, para aprovechar aciertos y no repetir errores.

En este capítulo analizaremos los aspectos operativos más relevantes de la participación social en la planeación en diversos países del mundo, cuatro de economía de mercado y tres de economía centralmente planificada.

En cada uno de los sistemas de planeación, encontramos diferencias y semejanzas. Entre las coincidencias más trascendentes destacan:

En los países con economía de mercado, es indispensable establecer mecanismos, ágiles y operativos, de diálogo y consulta permanente que establezca la participación comprometida de las diversas organizaciones, en los objetivos y metas de la planeación; la concertación social constituye el elemento clave de la planeación; la necesidad de un plan global, que oriente, el desarrollo nacional; y, finalmente el imperativo de que el estado ejerza, en un régimen de libertades individuales y sociales, la rectoría del desarrollo económico y social.

La característica fundamental de la presencia social en los países de economía centralmente planificada lo constituye la rectoría partidista, la presencia hegemónica del Partido en la definición del proyecto de país y en la manera de enfrentar y superar políticamente las coyunturas internas y

externas. Los planes y programas constituyen una manifestación de las metas y objetivos del partido.

Es importante destacar, que en los países socialistas los partidos políticos son de cuadros, no de masas, y que en ninguno de los casos estudiados, el número de sus miembros supera el 10% de la población total. Frecuentemente los militantes del partido, constituyen una casta burocrática privilegiada. Asimismo bajo este régimen se suprimen libertades, en aras de una supuesta igualdad y justicia social.

En síntesis, la participación social en la planeación es un fiel reflejo del sistema político imperante. Las instituciones democráticas, el régimen de partidos, el número y la fuerza de las organizaciones sociales, determinan en gran medida la presencia de la sociedad organizada en la planeación.

A) PAISES CON ECONOMIA DE MERCADO

1. Francia

La República Francesa tiene una extensión territorial de 57,026 Km² y según la estadística oficial de 1983 tenía 54 748 000 habitantes. Esta dividida en 22 regiones y 96 departamentos, según su Constitución Política tiene un gobierno republicano que ejerce a través de 3 poderes, el ejecutivo que es electo cada siete años por sufragio directo; el poder legislativo constituido por las cámaras de diputados y senadores; el poder judicial que esta dividido en dos categorías: un sistema regular y un sistema de tribunales administrativos

La planeación francesa moderna se inicia con la -- posguerra, en 1947, Jean Monnet, considerado el fundador de la planeación francesa, fue comisionado por el presidente D^e --- Gaulle para elaborar el primer plan francés, con el propósito de construir la economía postbélica. Monnet estableció el Comisariado General del Plan (CGP), organismo con un alto grado de neutralidad y autonomía frente a los ministros, que hasta la fecha perdura como instancia gestadora, conductora y coordinadora de los trabajos específicos que en torno a la pla--- neación, realizan los ministerios responsables de los diver--- sos sectores económicos.

El Comisariado General del Plan es al mismo tiempo centro de análisis de información global, sectorial y regional y una instancia de concertación entre los diversos organismos sociales. Es la institución responsable de elaborar el texto final del plan quinquenal en turno y anualmente la ejecución del mismo. Depende directamente del Primer Ministro, y no es un gran aparato administrativo, pues lo integran 70 per

sonas aproximadamente. Entre sus funciones destaca la de organizar las comisiones específicas cuatripartitas, integradas por el gobierno y elaborar planes; vigilar y controlar su ejecución; y asesorar permanentemente al gobierno en materia de planeación.

Además del Comisariado General del Plan, se cuenta con 6 oficinas que se ocupan de analizar los siguientes aspectos: económico, financiero, asuntos sociales, industrial, agrícola, actividades terciarias, regional y urbanas. Estas -- oficinas constituyen células de estudios para desarrollar trabajos sobre la realidad nacional e internacional en materia económica y social.

Con esta estructura administrativa, la planeación -- francesa representa un proceso social sumamente interesante, particularmente el IX Plan, ya que el gobierno de Francois -- Mitterrand combina la experiencia de ensayar una concepción socialista de la planeación en una estructura económica capitalista.

La participación social en la Planeación. - La participación social es uno de los elementos trascendentales de la planeación francesa. Constituye un mecanismo de diálogo y consulta permanente que permite una amplia y profunda participación de los diversos protagonistas sociales en las diversas etapas de la planeación. El proceso de participación social se inicia un año y medio antes de que comience la aplicación del plan.

El Comisariado General del Plan convoca a participar a las diversas organizaciones sociales: sindicales, patronales, asociaciones de consumidores, funcionarios públicos e investigadores. La presencia de las diversas organizaciones

ha variado de acuerdo al peso específico de cada grupo en un determinado momento. El cuadro siguiente expresa este aspecto

Participación porcentual de los representantes sociales en cada uno de los Planes Franceses. (15)

P L A N	I (1947-53)	II (1954-57)	III (1958-61)	IV (62-65)	V (66-70)	VI (71-75)
Representantes Sindicales	1.5	5.6	7.3	11.3	15.0	21.6
Agricultores	3.8	3.4	3.1	1.9	3.4	4.6
Empresarios	21.8	22.6	16.9	19.6	20.8	35.9
Funcionarios	23.8	30.4	28.5	20.0	23.4	36.0
Otros	22.8	22.0	24.1	23.0	14.4	14.5

2. Alemania Federal

La República Federal Alemana tiene una extensión territorial de 248 630 Km² dividida en 10 estados y una población de 61 307 000 habitantes. El sector más importante de la economía es la industria. El poder ejecutivo lo integran el Jefe de estado que es el Presidente y un Canciller que preside al gobierno federal; y el poder legislativo integrado por la cámara baja integrada por 520 diputados y la cámara alta que es el Consejo Federal con 45 miembros.

La economía planificada se inicia en Alemania durante el régimen nacional-socialista en el periodo que transcurre entre las dos guerras mundiales, con el propósito de fortalecer la industria bélica e iniciar un proceso expansionista.

Después de la segunda guerra mundial no se le permitía a este país hacer planeación global, solo sectorial y con delimitación. Para el sector agrario se hacen los llamados -- planes verdes y a partir de 1965 se instituye el plan azul -- para superar la marginación marítima alemana.

La crisis política de la primera mitad de los años sesentas y la recesión de los años 66-67 provocaron la necesidad de reformar, se introdujo entonces la planeación global y se crearon organismos e instrumentos de planeación para presentar informes económicos anuales del gobierno federal al -- Parlamento. Sin embargo, estos planes que se califican como -- globales se refieren al sector público únicamente.

Actualmente es la planeación de mediano plazo lo que funciona con los planes quinquenales que son la base de las políticas presupuestarias y son obligatorias para el gobierno federal y los Lander. Para integrar los planes quinquenales se toman en cuenta los programas de inversión plurianuales, que son realizados por el ministerio del mismo y por las proyecciones de objetivos a mediano plazo para el conjunto de la economía.

Los planes quinquenales son revisados anualmente para adaptarlos según el caso y el informe de ejecución es presentado al parlamento.

La sociedad participa en la planeación a través de una comisión creada en 1971 por el gobierno federal en la que participan representantes de diversas organizaciones sociales del país tales como los sindicatos obreros, asociaciones de empresarios y organismos científicos, con la finalidad de estudiar las transformaciones técnicas, económicas y sociales.

3. Reino Unido

El Reino Unido está constituido por cuatro países, tiene una extensión territorial de 244 045 Km² y una población de 56 377 000 según estadística oficial de 1983. Es una de las principales naciones industriales y comerciales del mundo. Su sistema político es una monarquía constitucional hereditaria, el rey es el Jefe del Estado y un departamento compuesto por la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores, el gabinete de Estado lo encabeza el Primer Ministro quien preside el Poder Ejecutivo.

Los orígenes de la planeación coinciden con las épocas críticas de las dos guerras mundiales: 1914-1945. Particularmente en este último periodo las necesidades bélicas obligaron a fijar objetivos cuantitativos de producción para cada industria.

Las primeras industrias planificadas fueron la química, la mecánica de carburantes y del transporte marítimo y ferroviario. Los responsables de esta planeación eran los ministerios del ramo y sus encargados los integrantes del comité de política económica.

Una etapa trascendental de la planeación se desarrolló de 1945-1951 cuando el gobierno intentó planear el desarrollo de la economía, utilizando controles y fijando objetivos. En una etapa posterior de 1962 a 1969 se estableció el Consejo Nacional para el Control Económico con carácter de órgano consultivo del ministerio de hacienda, su función era examinar la situación económica de la Nación y estudiar los futuros planes de los sectores público y privado

En 1964 se creó el Departamento de Asuntos Económicos (DEA) responsable de la política económica de mediano y

largo plazo, en 1985 se publica "El Plan Nacional" que establece como meta alcanzar una tasa de crecimiento del 20% en cinco años. En 1969 la DEA deja de existir.

En la actualidad la política económica de mediano plazo está definida por una publicación del Tesoro sobre los planes quinquenales del gasto público y la responsabilidad de la política económica corresponde al Ministerio de Hacienda.

El Consejo Nacional de Desarrollo Económico subsiste como un organismo en el que se discuten las cuestiones económicas y en el que están representados diversos sectores de la sociedad, gobierno, patrones y sindicatos. Este consejo ha establecido Comités para el Desarrollo Económico de las diferentes industrias, las cuales constituyen los primeros ejercicios de planeación regional. No existen otros intentos de planeación exceptuando lo relativo a la gestión de la demanda global de un año a otro.

4. Costa Rica

Nación centroamericana con una extensión de 50 900 Km² y aproximadamente 3 000 000 de habitantes, tiene un sistema de gobierno republicano que se ejerce a través de 3 poderes distintos e independientes entre sí: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Está dividido políticamente en 7 provincias. Su actividad económica es fundamentalmente agrícola, se basa en la producción de café, plátano, azúcar y cacao.

La economía de Costa Rica ha mantenido una evolución típica de los países exportadores de productos primarios y se ha visto severamente afectado por el desplome de los precios de las materias primas en los mercados internaciona-

cionales.

La Planeación en Costa Rica.- La planeación inició su marco jurídico al establecerse el 31 de enero de 1963 la Ley de Planificación Nacional mediante la cual se creó la Oficina de Planificación y se autorizó a los ministerios, instituciones y municipios para que se adhirieran al proceso de planificación.

En 1974 se modificó la Ley de Planificación Nacional con el objeto de establecer el Sistema Nacional de Planificación constituido por el Ministerio de Planificación Nacional, Política y Económica y por las diferentes oficinas de planificación.

Al establecer el Sistema de Planificación Nacional, se crearon diversos organismos responsables de participar en la formulación e instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo. El esquema organizativo del sistema se sintetiza de la siguiente manera:

- Dirección política del sistema, constituido por la Presidencia de la República y por el Consejo de Gobierno.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, como órgano central y normativo de planificación y coordinación política-económica.
- Tres subsistemas básicos de Planeación coordinados por el Ministerio de Planificación que son:
 - . Subsistema de Planificación Regional y Subregional
 - . Subsistema de Planificación Sectorial
 - . Subsistema de Reforma Administrativa.

Estos subsistemas son niveles de análisis y estudios que garantizan la puesta en marcha de políticas, planes y programas, más no niveles de ejecución.

La Participación Social.- Se establece que el titular del poder ejecutivo establecerá Consejos de Asesores, Comités de Coordinación y Comisiones Consultivas a fin de propiciar la mas amplia participación de los diversos sectores en las diversas etapas de la planificación.

Se establece que el Consejo de Coordinación Interinstitucional, el cual se integra por los titulares de los organismos descentralizados, los cuales contribuyen el 1% de su presupuesto institucional para integrar un fondo destinado a financiar la preparación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo.

Es pertinente destacar las siguientes fechas de cumplimiento obligatorio:

El 10. de abril el Ministerio de Planificación presenta al Presidente de la República un Informe sobre el avance en la ejecución del Plan correspondiente al año anterior; el 10. de septiembre, el Presidente junto con el Ministerio de Planificación, presenta el proyecto de Presupuesto Nacional a la Asamblea Legislativa.

El Plan Nacional de Desarrollo "Gregorio José Ramírez", que abarcó el periodo 1979-1982, fué un documento diferente a los anteriores planes nacionales, ya que establecía un análisis claro y jerarquizado de la problemática nacional y las principales estrategias para su solución.

La estrategia del Plan se fundamentaba en una filosofía de desarrollo integral del ser humano, la familia y la comunidad; y concebía al Estado como un organismo subsidiario y orientador de la iniciativa privada.

Respecto a la metodología y estructura del Plan Nacional de Desarrollo, este se divide en tres partes:

- Contexto Socioeconómico
- Estrategia de Desarrollo
- Programa de Estrategia de Desarrollo

La primera parte contiene un análisis de los principales problemas que afectan a la población costarricense. La segunda presenta los objetivos y las políticas generales necesarias para enfrentar la problemática del crecimiento.

B) PAISES DE ECONOMIA CENTRALMENTE PLANIFICADA

1. Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS)

La URSS posee una extensión territorial de 22 402 200 Km², según el censo de 1984 su población era de 273'800.000 habitantes. Conforme a la Constitución de 1977 la URSS es formalmente un estado federal que comprende 15 repúblicas unidas. Algunas de ellas son autónomas y contienen o son parte de regiones autónomas. A su vez, las Repúblicas Socialistas Federativas Soviéticas Rusas incluyen 10 áreas nacionales.

El máximo órgano de poder estatal es el Soviet Supremo de la URSS que comprende el Soviet (Consejo) de la Unión con 750 miembros y el Soviet de las nacionalidades con igual número de miembros.

Cada una de las 15 repúblicas tienen su Constitución y estructura gubernamental, siguiendo el patrón del gobierno central.

El papel hegemónico en la vida nacional lo tiene el Partido Comunista, quien de acuerdo con el Artículo 60. de la Constitución es la fuerza que guía, el líder de la sociedad soviética y el núcleo de su sistema político. En la actualidad la membresía del partido comunista asciende a 17'480.000 milliones.

La Unión Soviética es el líder mundial en la producción de petróleo, carbón, hierro, fertilizantes, minerales, cemento y acero. Sus reservas de gas natural representan un tercio de las reservas de gas natural mundiales. Un tercio del área total del país es forestal, lo que permite que este país sea líder mundial en la producción de madera en cilindro y

madera aserrada.

La Planeación de la URSS.- El triunfo de la Revolución de octubre de 1917; marcó el inicio del gobierno de los Soviéticos. Durante los primeros años y hasta 1921 se realizó una serie de medidas económicas orientadas más que a proyectos de planificación a necesidades de racionamiento generalizado. El interés principal del estado en esta fase fue el de dotar al ejército rojo de los pertrechos y víveres necesarios para sostener la lucha contra la intervención extranjera.

La segunda fase, consecuencia del triunfo del ejército rojo, se propuso la descentralización de la actividad productiva. Esta fase tuvo éxitos rotundos ya que a partir de 1926 se alcanzó y empezó a superar el nivel que tenía desde antes de la guerra, y se inició un intenso programa de desarrollo con base en los planes quinquenales, que a partir de 1926 se convierten en un elemento fundamental de la población soviética.

Bases teóricas de la Planeación

- El marco teórico de la planeación en la URSS se deriva de la economía política del socialismo, que tiene como prioridades: el crecimiento económico, el desarrollo de las fuerzas productivas, y las relaciones de producción.
- El crecimiento económico es un proceso unificado de producción, distribución, intercambio y consumo. El punto de partida es el papel prioritario de la producción.
- Un principio básico es que la única fuente de ingresos en la economía nacional es el trabajo, en la esfera productiva. La expansión de empleos en la esfera no productiva está condicionada por el crecimiento de la actividad productiva.

- El proceso de crecimiento se realiza de manera simultánea en términos físicos y en términos de dinero (precios). Por lo tanto, la planificación debe hacerse tanto en unidades físicas como en unidades de dinero.
- El centralismo democrático se establece para promover la planeación del desarrollo, como concepción integrada y congruente.

Principios Rectores de la Planificación

- Rectoría Partidista. Los planes constituyen una manifestación de los objetivos y metas históricas del partido comunista.
- Método de Balance con base científicas. Se pretende que la elaboración de planes emanen de análisis científicos de la problemática social.
- Principio de Dirección. Significa que a cada objetivo y programa corresponde una organización o dirección responsable de llevarlo a cabo.
- Principio de las Vinculaciones Principales. Consiste en que los esfuerzos de los planificadores y la asignación de recursos naturales y humanos se deben orientar a lograr metas del Plan, en ciertos sectores básicos que se consideran prioritarios.

En los años 30's las vinculaciones principales eran el hierro y el acero; en los años 40's los armamentos; en los años 50's el acero, el carbón y el petróleo; en los años 60's, los productos químicos y el gas natural; en los

años 70's, la agricultura y la electrónica; y en la década de los 80's; se está dando impulso a la producción de bienes de consumo.

- Principio de Contabilidad Comercial.- Consiste en que cada unidad económica, en términos generales debe ser rentable, de manera general todas las empresas deben obtener utilidades. El objetivo es estimular la eficiencia y evitar las pérdidas y la burocratización.

Las etapas del Proceso de Planeación.- La elaboración de planes y programas pueden ser divididos conceptualmente en 8 etapas:

- **Primera** La elaboración de los formularios, cuadros e índice del Plan.
- **Segunda** Estudiar los resultados y analizar el cumplimiento del Plan anterior.
- **Tercera** Elaborar el perfil del plan a la luz de los datos sobre el período anterior y los objetivos presentes del partido.
- **Cuarta** Sobre la base del perfil principal, se elaboran los objetivos preliminares de producción e inversión que se utilizan para calcular las orientaciones preliminares o cifras de control para los niveles más bajos de las unidades de producción.
- **Quinta** Elaborar planes preliminares para las empresas, las asociaciones, los ministerios, las repúblicas y la economía nacional en su conjunto.

- **Sexta** Confirmar el plan económico nacional. Confirmar que el diseño del plan se llevó a cabo por medio del partido central y las corporaciones del estado.
- **Séptima** Trasladar las partes pertinentes del plan económico nacional. Confirmar que el diseño del plan se llevó a cabo por medio del partido central y las corporaciones del estado.
- **Octava** Por último, elaborar los planes finales para el desarrollo de las repúblicas, las regiones, los distritos, los ministerios, los departamentos, las asociaciones y las empresas.

Periodicidad de los Planes. - Se consideran 3 periodos para la elaboración de planes y programas:

Planes a largo plazo, de 15 a 20 años, planes quinquenales y planes anuales.

La Participación Social en la Planeación. La presencia de las diversas organizaciones sociales, en los procesos de planeación tiene muchas y muy variadas instancias. Su participación esta íntimamente ligada a la estructura política, gubernamental y partidista de la URSS, las cuales siguen caminos paralelos.

La economía de la URSS es manejada de acuerdo a estructuras administrativas y partidistas, con una jerarquía bien establecida. En su cima se encuentra el Politburó (órgano nombrado por el Comité del Partido Comunista).

El gobierno y sus agencias, (Comités estatales y los ministerios económicos) expiden instrucciones obligatorias a las unidades subordinadas aunque teóricamente estas unidades hacen sus propias proposiciones. Por lo general se les instruye sobre que producir, a quien entregar el producto, y de quien recibir insumos y en que cantidades.

El aparato de planificación soviético en base a su vinculación con la estructura del Partido afirma conocer lo que necesita la sociedad y pide instrucciones a efecto de -- proceder a sus satisfacciones.

El órgano de la planificación central en la URSS es la Comisión de Planificación del Estado (GOSPLAN), el cual es responsable de la elaboración de los planes de producción y de entregarlos a las organizaciones correspondientes.

Un mecanismo de participación social muy importante lo constituye la presencia de los órganos partidistas que vigilan el desarrollo y ejecución de los planes y programas en sus diversas etapas particularmente en materia de su cumplimiento. Los principales organismos son: el comité de control del pueblo, el ministerio de finanzas y las diversas instancias partidistas. Los Comités del partido en todos sus niveles son el eje de la planeación, sus funciones abarcan desde establecer las estrategias y prioridades del desarrollo nacional hasta realizar nombramientos y despidos en los puestos importantes y coordinar a las diversas organizaciones sociales.

2. República Popular China

China se encuentra al este de Asia, en la costa occidental del Océano Pacífico. Ocupa una superficie de 9'780 000 Km². Ocupa el tercer lugar en extensión territorial en los países del mundo, después de la URSS y Canadá. La población, según el censo de 1982, ascendía a 1 008'180 000 habitantes. Es un estado multinacional unitario. En su territorio existen 56 nacionalidades siendo la más numerosa la Han, que incluye el 94% de la población total.

Cuenta en su división administrativa con 21 provincias, 5 regiones autónomas y 3 municipios directamente subordinados al poder central.

En 1949 se fundó la República Popular China, desde entonces la división administrativa se divide en 3 niveles: Provincia, Distrito y Cantón Comunal.

En enero de 1965 el Congreso Nacional del Pueblo en su primera reunión en 10 años, adoptó una nueva constitución, el documento hace hincapié en el papel hegemónico del Partido Comunista, cuyo Presidente es Jefe Supremo de la Nación y de las Fuerzas Armadas.

La Planeación en China

La Planeación en China tiene como características fundamentales su carácter participativo. El plan que se elabora -se afirma- procura apoyarse al máximo en las masas. Se combinan las orientaciones políticas que emanan del partido con las organizaciones sociales.

La elaboración de los planes se realiza a través de la retroalimentación entre las instancias de gobierno y las de base. El Estado suministra estrategias objetivas y cifras orientadoras, esta información tiene el carácter de normas consultivas y sirven para una primera elaboración de proyectos en los distintos departamentos de los municipios, quienes a su vez suministran índices globales a las diferentes fábricas, en las cuales se someten a la discusión de los trabajadores, quienes evalúan las instalaciones del lugar y las innovaciones que se pueden introducir.

El órgano dedicado a la planeación se encarga a --- través de diversas instancias, de elaborar el plan unificado. Algunas de las normas utilizadas para la elaboración son: valor global, cantidad de las principales producciones, precio de costo, productividad del trabajo, calidad, variedad y gama del producto.

Para identificar su tipo de plan los chinos emplean el término planificación unificada, la cual es ante todo una estrategia política, orientada a favorecer las iniciativas de las organizaciones sociales.

El término plan unificado significa la unificación y congruencia de los distintos planes de las unidades de producción, con el fin de articular los diferentes niveles: Plan de Desarrollo Nacional de China, Planes Provinciales y Planes Locales. Cierta número de productos denominados prioritarios como las materias primas, se planifican directamente a nivel nacional. En el caso de productos menos importantes, el Plan es elaborado a nivel provincial. Finalmente, cuando la producción es tan dispersa que el diseño de un Plan Central carecería de interés y de vínculos, se elabora un Plan a nivel Distrital.

El Plan Nacional Chino, incluye en primer término a las empresas estatales. Este no incluye en detalle todos los planes provinciales y locales, pero toma en consideración las necesidades básicas de las distintas provincias.

Los Planes Quinquenales

Los Planes Quinquenales incluyen orientaciones generales sobre el crecimiento necesario para las producciones calificadas como esenciales. No incluye detalles para cada unidad de producción, pero cuando se establece la implantación de grandes unidades se elaboran proyectos más detallados en consulta con trabajadores que tienen experiencia en determinada industria.

La Planeación en China se inicia en 1950. El primer Plan Quinquenal incluye el periodo (1953-1957). El actual -- Plan, séptimo Plan Quinquenal (1986-1990), se incluye en un periodo comprendido entre 1980-2000, cuyo objetivo fundamental consiste en cuadruplicar el valor global anual de la producción industrial agrícola en el país. La realización de la meta señalada exige como prioridad, el fomento de la agricultura, la industria energética y el transporte, así como la educación y la ciencia; puntos señalados como estratégicos para incidir en el desarrollo de la economía.

La participación social

La República Popular China de acuerdo a su constitución política es un estado socialista dirigido por la clase obrera y basada en la alianza obrero-campesina. Los obreros ejercen su dirección sobre el Estado a través del Partido Comunista Chino, cuya ideología es guiada por el Marxismo-Leninismo y el pensamiento de Mao-Tse-Tung.

El poder pertenece al pueblo, el cual lo ejerce a través de la Asamblea Popular Nacional y las Asambleas Populares y Locales a todos los niveles, en los cuales se practica el principio del centralismo democrático.

La organización política más importante lo constituye el Partido Comunista de China. Hasta 1980 el partido contaba con 30 millones de militantes. En términos generales la participación de las organizaciones sociales en el proceso de planeación está íntimamente ligado a la presencia del partido en la vida nacional. En las instancias partidistas se analizan y discuten las estrategias y objetivos del desarrollo nacional y sus dirigentes están íntimamente vinculados con las unidades productivas. Destaca la presencia de las comunas populares, esta institución nació de la necesidad de dar una base más amplia y consistente al desarrollo rural, considerando la comuna popular como una célula, no sólo para la organización de la producción, sino en conjunto para la vida del pueblo. Como unidad económica, social y política, de propiedad comunal es manejada por personas que viven dentro de ella y organizada para la producción agrícola e industrial con el fin de satisfacer las necesidades educativas, médicas, culturales y de bienestar de sus habitantes.

3. Cuba

El archipiélago cubano se encuentra ubicado en el Mar Caribe, su superficie total es de 100,992 Km². Su población en 1985 se calculaba en aproximadamente 11 millones de habitantes.

Cuba, según su Constitución de febrero de 1976, es un Estado Socialista y establece que el poder supremo reside

en una Asamblea Nacional del Poder Popular, elegida por asambleas locales. La potestad legislativa es facultad exclusiva de la Asamblea Nacional. En 1976 dicha asamblea nombró a Fidel Castro como Presidente, quien además ejerce la jefatura del Gobierno, del Partido Comunista y del Ejército.

La economía se basa fundamentalmente en la agricultura, principalmente del azúcar y el tabaco. Cuenta con grandes reservas de níquel.

La Planeación en Cuba

Durante la época de Fulgencio Batista la economía estaba maltrecha y dependía en gran medida de los Estados Unidos, los sectores estratégicos de la economía estaban en manos de empresas privadas, principalmente de consorcios transnacionales.

En virtud de que la economía cubana se sustentaba fundamentalmente en actividades agrícolas, fue precisamente en esa área donde se inició el proceso de reconstrucción económica. En 1959 se promulgó la Ley de Reforma Agraria y se creó el Instituto Nacional de la Reforma Agraria (INRA). Esta institución tuvo como objetivo liquidar los grandes latifundios extranjeros y nacionales, distribuir la tierra a los campesinos y consolidar el proceso que habría de sustituir a la propiedad privada de la tierra por la propiedad estatal.

En 1960 se creó otra institución clave en la Economía Cubana, la Junta Central de Planificación, JUCEPLAN, responsable de la planeación del desarrollo.

Desde su concepción original la planificación en

Cuba estableció un amplio proceso de participación social.

La JUCEPLAN tiene como toda la elaboración de los planes de corto y mediano plazo sobre la base de las directrices del partido y del gobierno, tomando en consideración las propuestas de empresas, organismos y órganos de poder popular.

La participación Social en el proceso de Planeación.

La primera experiencia cubana en materia de planeación se llevó a cabo en un proceso denominado "De abajo hacia arriba", es decir, mediante la elaboración de pre-planes que incluyen la actividad prevista por cada uno de los organismos estatales. Estos documentos se concentraron, analizaron e integraron en la JUCEPLAN, la cual elaboró un documento rector que contemplara el sentido inverso de los órganos de planeación y de las organizaciones sociales.

Las dos etapas que sintetizan la participación social en la planeación están sujetas a las directrices político-económicas señaladas por el gobierno y por la formulación del Modelo Global de Desarrollo.

La segunda etapa en el proceso de participación social en Cuba se caracterizó por la elaboración de propuestas elaboradas por las unidades de planeación global de la JUCEPLAN, presentadas al ministerio de economía y asumiendo la forma de un conjunto de alternativas de desarrollo que incluían un diagnóstico de la economía, su problemática y alternativa de solución.

Cuba estableció un amplio proceso de participación social.

La JUCEPLAN tiene como toda la elaboración de los planes de corto y mediano plazo sobre la base de las directrices del partido y del gobierno, tomando en consideración las propuestas de empresas, organismos y órganos de poder popular.

La participación Social en el proceso de Planeación

La primera experiencia cubana en materia de planeación se llevó a cabo en un proceso denominado "de abajo hacia arriba", es decir, mediante la elaboración de pre-planes que incluyen la actividad prevista por cada uno de los organismos estatales. Estos documentos se concentraron, analizaron e integraron en la JUCEPLAN, la cual elaboró un documento rector que contemplara el sentido inverso de los órganos de planeación y de las organizaciones sociales.

Las dos etapas que sintetizan la participación social en la planeación están sujetas a las directrices político-económicas señaladas por el gobierno y por la formulación del Modelo Global de Desarrollo.

La segunda etapa en el proceso de participación social en Cuba se caracterizó por la elaboración de propuestas elaboradas por las unidades de planeación global de JUCEPLAN, presentadas al ministerio de economía y asumiendo la forma de un conjunto de alternativas de desarrollo que incluyan un diagnóstico de la economía, su problemática y alternativa de solución

La temporalidad de la planeación es anual, tomando como marco de referencia la elaboración de los planes quinquenales (en 1985 se inició el tercer plan quinquenal) y actual

mente el órgano planificador trabaja en una estrategia de desarrollo hasta el año 2000.

Es importante destacar los mecanismos de participación social en la elaboración del plan anual que se elabora por ramas económicas y por organismos del poder popular. El documento se integra por estrategias económicas: producción, abastecimiento, trabajos y salarios.

El Plan de un año se inicia en el mes de enero a través de la conciliación de cifras del plan quinquenal, con las directrices políticas del partido. Con estos elementos la JUCEPLAN elabora y emite en coordinación con los órganos del poder popular, las cifras de control o metas estratégicas que deberían orientar la actividad económica nacional.

Entre los meses de abril y junio los diversos organismos sociales empresas y órganos de poder popular examinan las cifras de control y las discuten para elaborar sus propuestas de cifras las que presentan a la JUCEPLAN a fines del mes de julio. Es en esta etapa donde se desarrolla con mayor intensidad y claridad la participación social en la planeación, ya que las propuestas del plan y los objetivos y cifras del desarrollo se analizan y discuten con los trabajadores en los establecimientos y empresas y con los sindicatos provinciales y nacionales.

Una vez recibidas las propuestas en la JUCEPLAN, se analizan e integran a efecto de elaborar el plan definitivo. Esta propuesta debe ser discutida y aprobada en tres instancias: El Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros del Comité Central del Partido y la Asamblea Nacional.

La versión definitiva del plan se da a conocer durante el mes de diciembre.

Los principios conceptuales y metodológicos de la planeación cubana se fundamentan -según sus teóricos- en la esencia de la planeación socialista como una forma de utilizar las leyes socio-económicas para promover la elevación de los niveles de vida de la sociedad.

C A P I T U L O I I I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA
PLANEACION EN MEXICO

" LA FUNCION DEL HISTORIADOR NO ES NI AMAR EL PASADO
NI EMANCIPARSE DE EL, SINO DOMINARLO Y COMPRENDERLO
COMO CLAVE PARA LA COMPRESION DEL PRESENTE "

E.H. Carr.

" LA ESENCIA DE LA HISTORIA, COMO ANALISIS Y ENJUI-
CIAMIENTO DE LOS HECHOS PASADOS, CONSISTE EN HACER
DEL PASADO MISMO UN PROBLEMA DEL PRESENTE "

Arnaldo Córdova.

La planificación económica, política y social es un imperativo de nuestros tiempos para todos los gobiernos del orbe, independientemente de su estructura económica y la orientación política. En nuestros días la elaboración de planes y programas de desarrollo, adquiere una importancia esencial dentro de la tarea gubernativa.

La planeación -en su concepción más amplia- por su misma naturaleza reguladora, abarca todos los ámbitos de la actividad social. No obstante, el análisis del desarrollo de la planeación en México, nos permite distinguir dos grandes vertientes: la primera se refiere al seguimiento, control y evaluación de la inversión pública; y la segunda, a la formulación de planes y programas de desarrollo sectorial, regional o nacional. Estos son los dos grandes caminos por donde ha avanzado la actividad planificadora en México. Vías que en ocasiones se unen e identifican, y en otros casos, se separan y desvinculan.

Podemos afirmar, que en buena medida el gran reto de la planeación en nuestro país durante las últimas décadas, fue vincular la inversión pública central y paraestatal, con su consecuente impacto en la inversión privada, con el diseño de estrategias y objetivos del desarrollo nacional, desde una perspectiva global e integral.

Con el surgimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se logra en buena medida vincular la inversión pública con los grandes objetivos nacionales. El reto actual lo constituye la democratización de la planeación, es decir, la participación de la sociedad en la elaboración, control y evaluación de planes y programas de desarrollo.

En las siguientes páginas se analizan la evolución de la planeación de 1917 a 1982, desde estas dos perspectivas. El seguimiento y control de la inversión y la formulación de planes de desarrollo socioeconómico.

La vertiente analítica de control y evaluación de la inversión, tiene sus inicios más claros y relevantes durante el gobierno del Gral. Plutarco Elías Calles.

El régimen de Plutarco Elías Calles tuvo que enfrentar una crisis política y económica de grandes magnitudes que afectó el desarrollo del país. Su período tiene como signo la crisis mundial de 1929 y sus secuelas de los años treinta. Esta situación condicionó que se formara en 1928 el Consejo Nacional Económico, organismo representado por todos los sectores de la población que funcionaba como órgano consultivo del gobierno para enfrentar la problemática económica y social, resultando uno de los primeros esfuerzos de planeación con estas características.

El Consejo Nacional Económico es sustituido por el Consejo Nacional de Economía en 1930, órgano consultivo del gobierno formado por los diversos sectores de la sociedad que buscaba ser un instrumento de planeación. De esta manera, el gobierno en estos años busca intervenir en la planeación de la economía, con la participación de la sociedad. La planeación como factor fundamental para el desarrollo de la planta productiva del país.

Las condiciones nacionales e internacionales, propiciadas por la segunda guerra mundial, obligaron a reformar el Consejo Nacional de Economía y a sustituirlo por la Comisión

Nacional de Planeación Económica en 1941. Órgano consultivo de la Secretaría de Economía Nacional. En la Comisión estaban representados patrones y obreros y las resoluciones eran enviadas al Ejecutivo Federal. En este sentido la Comisión Nacional de Planeación respondió a un intento para dar soluciones congruentes, primero, a una economía de guerra en el plano internacional y, segundo ajustarse a las nuevas condiciones generales dadas por esta situación.

Ante esta situación, los objetivos de la planeación se destinaron al control y vigilancia de los organismos y empresas públicas. Por esto, en 1947 se creó la Ley para el control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal que daba facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el control de las operaciones de los organismos estatales. Unas semanas después se crea la Comisión Nacional de Inversiones (1948), que surge ante la necesidad de dar soluciones de inversión debido a la complejidad, incremento y diversificación de las empresas paraestatales en la producción y la creciente participación del Estado. La planeación estatal se dedica a tratar de racionalizar el uso de la inversión pública.

El período de Miguel Alemán se caracteriza por el avance de la industrialización, con un alto índice de la inversión extranjera, después de una década de desarrollo sostenido. Todo esto ocasionado por el tránsito del conjunto de países a una economía de paz.

En 1948 se formuló un proyecto de inversiones del gobierno federal y dependencias descentralizadas para el período 1947-1952 que constituye un esfuerzo de programación de

la inversión pública para coadyuvar el desarrollo industrial.

Durante la presidencia de Ruiz Cortines se prepara un plan de inversiones para toda su administración. En 1953 se crea el Comité de Inversiones que debía elaborar a partir de los informes de los organismos descentralizados, sobre sus programas de inversión, un programa nacional de inversión.

En 1953-1958 se elabora el Programa Nacional de Inversiones que toma en cuenta la situación del país y plantea una estrategia de planeación para el conjunto de la economía. Es interesante hacer notar que era la segunda ocasión que en México se implantaba un programa de inversiones de estas características.

Al inicio de la administración del presidente Díaz Ordaz se derogó la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y empresas de participación estatal y se elaboró una nueva con el mismo nombre en el año de 1966, que responsabiliza a la Secretaría de Patrimonio Nacional de la vigilancia, control y funcionamiento de los organismos y empresas de participación estatal.

Pese a que la formulación de la ley coincidió con la elaboración del Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, no existen mecanismos de coordinación entre ambos. Sin embargo, a partir de entonces se ha observado la importancia del sector paraestatal y su integración a la planeación global, para que lleven a una mayor eficiencia en el desarrollo de la sociedad.

Respecto a la vertiente de la planificación del desa

rollo, el primer indicio está en la Ley de Planeación General de República de 1930.

En 1930 durante el gobierno del C. Pascual Ortiz Rubio, se promulgó la Ley de Planeación General de la República, con el propósito fundamental de realizar un inventario regionalizado de los recursos con los que contaba el país después de la revolución, para tener una base e iniciar la construcción de la infraestructura necesaria para fomentar el desarrollo nacional.

La Convención del Partido Nacional Revolucionario celebrada en Querétaro, el 5 de diciembre de 1933, significó un suceso trascendental en la historia de la planeación en México, pues en ella se aprobó el proyecto del Plan Sexenal para 1934-1940. Este constituyó un valioso instrumento político del régimen posrevolucionario y fue prácticamente el primer esfuerzo por conducir íntegramente el desarrollo del país. En la misma convención, se aprobó una resolución en la que el partido se comprometía a vigilar el cumplimiento del plan y en la que se postulaba como candidato del P.N.R. a la presidencia de la República al General Lázaro Cárdenas; el hombre encargado de llevar a cabo los planteamientos del Plan Sexenal.

Se señaló que con la aplicación del Plan Sexenal se entraría en la primera etapa de un régimen progresivo de economía dirigida. El plan se ubicó en la historia de México, como un punto de referencia que señala el fin de una etapa y el comienzo de otra.

El Plan Sexenal, representó un instrumento de control del gobierno, en el aspecto de que serviría como un pa-

trón para medir los resultados o la falta de ellos y al inicio de una nueva concepción en la planeación en México, para conducir el desarrollo nacional. Desde ese momento la planeación significó un mecanismo de la rectoría del Estado en el proceso de desarrollo. Por otra parte también se presentó, como un compromiso del gobierno con la sociedad civil en el aspecto de materializar y efectuar los ideales y principios de la Revolución Mexicana de 1910.

Ahora bien, para la instrumentación del primer Plan Sexenal, el 31 de diciembre de 1935, durante la administración cardenista, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la cual fue formulada en estrecha relación con el Plan y trataba de adecuar la estructura de la administración pública a las necesidades de instrumentación del plan.

Esta ley significó un mecanismo para facilitar que el sector público cumpliera los compromisos asumidos en el plan. Igualmente se señalaron los asuntos en que intervendría el gobierno, las funciones que habría de realizar y la distribución de las mismas entre las diferentes Secretarías o Departamentos del Estado, coordinándose lo necesario para cumplir con los objetivos del plan.

Posteriormente, como resultado de la primera Asamblea Nacional del Partido de la Revolución Mexicana, celebrada en noviembre de 1939, se concibió el segundo Plan Sexenal para el gobierno 1940-1946, el cual representaba la continuidad de los esfuerzos que en materia de planeación del desarrollo se había realizado en el sexenio 1934-1940 y que significaron una aportación decisiva a la gran obra gubernamental del General Lázaro Cárdenas.

Para llevar a cabo los puntos planteados en dicho programa, el Partido de la Revolución Mexicana eligió como su candidato a la Presidencia de la República al general Manuel Avila Camacho, el cuál, más tarde, resultaría vencedor en los comicios del año de 1940.

El gobierno de Avila Camacho se significó por el deseo ostensible de ganar para el bien de México la concordia y la unidad nacionales: por ejemplo, el desarrollo del sector agrícola fué el elemento más dinámico del crecimiento económico ya que correspondió a la época de las fuertes inversiones en irrigación y apertura de tierras.

Como consecuencia del segundo Plan Sexenal, el 9 de julio de 1942 apareció en el Diario Oficial el decreto que creó la Comisión Federal de Planificación Económica como organismo consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional. Su función principal consistió en dar soluciones a los problemas internos suscitados con motivo de la segunda guerra mundial, donde las naciones industrializadas de Europa se encontraban ocupadas por las potencias del eje.

El conflicto bélico afectó a la economía nacional ya que se restringieron las importaciones de bienes estratégicos para la industrialización y se suspendieron las compras al extranjero, lo que originó un esfuerzo mayor para alcanzar una mayor independencia económica en el ramo industrial y un desarrollo más acelerado en lo general.

En este contexto, la creación de la Comisión Federal de Planificación respondió a la necesidad de hacer uso racional de los recursos, dictando las medidas necesarias para

aminorar las dificultades, desventajas y peligros que se derivaron del desajuste económico internacional.

Una vez terminada la guerra, con el triunfo de los aliados, se planteaban para México diversos problemas. Por una parte, la experiencia de los años posteriores a la primera guerra había dejado el recuerdo de las dificultades originadas por la transición de una economía de guerra a una economía de paz, las que se manifestaron en crecimiento del desempleo, altas tasas de inflación, dislocamiento del sistema monetario internacional y del comercio mundial, entre otras.

Es debido a lo anterior que el 16 de febrero de 1944, se expidió un decreto que apareció en el Diario Oficial del 1º de marzo del mismo año, en el cual se establecía la Comisión Nacional Para el Estudio de los Problemas de México en la Posguerra. Este organismo trataba de prevenir y adelantarse a la situación económica que se originaría al término de la guerra, así como estudiar los medios para enfrentar los posibles acuerdos que tomaría la comunidad internacional en materia económica y política.

Este decreto se presentó estando vigente el Segundo Plan Sexenal, cuyos lineamientos, ante los acontecimientos bélicos, tuvieron que ser modificados a fin de hacer frente a las repercusiones inmediatas del conflicto en la economía nacional. En este sentido, la planeación a largo plazo, tuvo que ser revisada ante la dinámica de los hechos, incluyendo modificaciones en la administración pública.

Durante el sexenio de López Mateos la Secretaría de la Presidencia fué la encargada de la planeación para lo cual decretó, en 1961, un acuerdo donde se establece la normativi-

dad de la planeación del sector público para lograr un crecimiento económico superior al demográfico y la elevación de los niveles de vida de la población.

Para alcanzar este objetivo, en marzo de 1962 se crea una Comisión Intersecretarial para formular planes nacionales, integrada con los representantes de las Secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público, la cual se encargaría de coordinar y vigilar la inversión pública y privada, así como de proyectar y calcular los ingresos y el presupuesto federal.

La Comisión Intersecretarial elaboró el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, el cual busca actuar con rapidéz en el proceso de desarrollo, formulando una política económica de cooperación entre el sector público y privado. Este es el primer Plan de desarrollo socioeconómico que incorpora al sector privado en la planeación.

En 1966 la Comisión Intersecretarial inicia el Programa Económico y Social de México 1966-1970 en el cual se apoyan los elementos fundamentales de la estrategia económica de denomada desarrollo estabilizador. El propósito del programa es jerarquizar, normar y determinar el curso a seguir de las actividades públicas y cumplir un papel indicativo para las actividades del sector privado.

Por otra parte, es importante señalar que en 1963 el Senado de la República elaboró un proyecto de Ley Federal de Planeación, puesto que la que existía, elaborada en 1930, no respondía a las necesidades de la época. Este proyecto no prosperó, sin embargo constituye un esfuerzo por modernizar

la normatividad de la planeación.

El propósito de éste proyecto de ley era el de hacer institucional y permanente el proceso de la programación del desarrollo económico y social del país y el de establecer los organismos encargados de apoyar al Ejecutivo Federal, en la tarea de la planeación nacional y en la regional que involucrara a dos o más entidades federativas.

El desarrollo económico de la década de los sesentas, conocido como el "milagro mexicano", hizo impostergable la necesidad de profundizar la tarea planificadora del Estado.

El sector económico privado creció enormemente, sobre todo en áreas de punta (automotriz, artículos electrónicos y eléctricos, aviación, etc.) asimismo, el sector público incrementó su participación en la economía. Estos dos hechos marcaron la urgencia de regular la actividad económica mediante la planificación central de Estado. Esta planificación debía responder al desarrollo regional y sectorial, a través de la programación de las actividades de los diferentes sectores, en las distintas áreas de la economía nacional.

Con este imperativo, en 1970, al inicio del gobierno de Luis Echeverría Álvarez, se elaboró el Programa de Inversión Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976. El objetivo central era armonizar y compatibilizar los gastos de inversión y los recursos financieros, con la perspectiva de fomentar las actividades económicas prioritarias, encaminadas al beneficio social. Programar los recursos financieros, su destino, los plazos y su vinculación con los programas sociales, es la trascendencia de la política planificadora de Luis Echeverría.

Durante el sexenio de José López Portillo la planificación deviene en una labor esencial, en lo político y en lo económico, del gobierno. El déficit del presupuesto público, el endeudamiento externo y la retracción de la inversión privada en varios sectores económicos, urgen al gobierno mexicano a planificar toda la economía nacional.

La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto muestra la relevancia de programar, presupuestar, calendarizar y coordinar la inversión pública y privada. Además, la decisión de crear la SPP, reafirma la función reguladora del Estado en el desarrollo nacional.

La formación de dicha dependencia estatal va acompañada de la formulación de programas sectoriales y regionales específicos, e integrales, los cuales mantienen una coherencia y un fin común explicitado en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Así mismo, con José López Portillo, el Estado asume su función rectora. Planificar y presupuestar centralmente a nivel federal señala la disposición gubernamental de regir la vida económica, política y social de manera racional. Por lo tanto se realizaron planes para los sectores agropecuarios, pesquero, científico-tecnológico, educativo, industrial, agro industrial, etc.

A) LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
1917

Los factores que determinaron el reflujo de la Revolución y el avance y hegemonía de Carranza y la bandera del constitucionalismo fueron: la incapacidad de las fracciones campesinas (villista y zapatista) para organizar el Estado Nacional y la notoria inestabilidad de las tendencias que las apoyaban, así como el proceso de radicalización del constitucionalismo y sus leyes agrarias, obreras y administrativas, es decir, la capacidad del constitucionalismo para organizar al Estado, un gobierno y el ejército. Así como el cansancio y desgaste de las masas campesinas y la imposibilidad de resolver sus demandas; asimismo la constante y sangrienta guerra civil sostenida por más de seis años.

En este contexto nace la constitución de 1917 que presenta el pacto fundamental, la norma de convivencia que une a los mexicanos. Síntesis de nuestra historia y proyecto de nación. Se constituye por tanto en un programa integral, en el que se consignan el principio de la libertad de los mexicanos en su dimensión individual y social y la forma de gobierno que el pueblo de México ha escogido como república democrática, representativa y federal.

Como programa de desarrollo integral, económico, político y social, la Constitución regula las acciones del gobierno y debe constituirse en la base de la planeación en la que participen todos los sectores sociales y económicos del país. Por ejemplo: Las reformas constitucionales promovidas en diciembre de 1982 a los artículos 25, 26, 27 y 28 constituyen un gran avance en materia de planeación ya que la elevan a rango

constitucional y representan prácticamente el apartado económico de la constitución en el que se establece el régimen de economía mixta.

A partir de las siguientes líneas, trataremos de seguir la historia de la planeación en México, ubicándola en el contexto en el cual se desarrolla y al que indudablemente constituye una respuesta.

El conflicto cristero, resultado de la famosa "Ley Calles" que entró en vigor el 31 de julio de 1926, en la cual se exponían serias restricciones a la libertad de cultos, alcanzó su auge en los años 1927-1928. Este movimiento afectó las regiones del occidente y en el centro del país y fue sostenida por pequeños y medianos propietarios afectados por la reforma agraria, implantada por el gobierno de Plutarco Elías Calles. Las consecuencias de la rebelión cristera, dirigida por "la liga defensora de la libertad religiosa", fueron negativas para el desarrollo de México, debido al abandono de la producción en el campo y en las ciudades. La situación política se caracterizó por un ambiente tenso debido al intento de reelección de Alvaro Obregón y, después, a su asesinato, cuyo autor fue el fanático religioso José de León Toral. De esta crisis política Plutarco Elías Calles salió fortalecido y, de hecho, es el inicio de etapas sucesivas de su poder (maximato).

El Presidente Calles plantea en 1928, la necesidad de poner fin al caudillismo, y sentar las bases para la institucionalización del país mediante el concurso de un partido político, el Partido Nacional Revolucionario, que habría de tener gran importancia en la estabilidad política del país.

B) LEY DEL CONSEJO NACIONAL ECONOMICO 1928

Todavía durante la presidencia de Calles el 15 de junio de 1928 apareció en el Diario Oficial de la Federación la Ley que creó el Consejo Nacional Económico, integrado por representantes del gobierno, de los obreros, los industriales, los comerciantes, los campesinos, la banca, las sociedades científicas y los consumidores, para funcionar como un órgano consultivo autónomo y de iniciativa libre cuya función principal era analizar y proponer soluciones a los candentes problemas económicos y sociales del país.

Es importante destacar que esta ley es uno de los primeros esfuerzos de planeación realizados para que los distintos grupos sociales participaran en las decisiones nacionales.

La Ley del Consejo consta de 38 artículos y 6 transitorios, tiene como contexto nacional y mundial la gran depresión del 29 que afectó al conjunto de países capitalistas y que sin duda tuvo su influencia en la economía nacional. En 1929 se otorga la amnistía a los cristeros, ya durante el gobierno de Portes Gil.

C) LEY SOBRE PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA (1930)

El 12 de julio de 1930 durante el gobierno del C. Pascual Ortiz Rubio, se promulgó la Ley sobre Planeación General de la República, con el propósito fundamental de realizar un inventario regionalizado de los recursos naturales con los que con-

taba el país después del proceso revolucionario y con la finalidad de iniciar la construcción de la infraestructura física que se requería para fomentar el desarrollo del país.

La citada ley se divide en 5 capítulos y contiene 19 artículos:

- En el capítulo primero se destaca que el propósito de la planeación se orienta a coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país. Se establece la formación del "Plan Nacional de México" que comprenderá todas las características del territorio nacional, con el objeto de regular el desarrollo armónico del país.
- El capítulo segundo establece la integración de la Comisión Nacional de Planeación, con carácter de cuerpo consultivo de la Comisión de Programa e integrada por un representante técnico de diferentes organismos privados y públicos y la presidencia honoraria del primer mandatario.
- El capítulo tercero establece la constitución de una comisión denominada de Programa, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas a efecto de realizar los trabajos técnicos para la integración del Plan Nacional de México.
- Los capítulos cuarto y quinto se refieren a las facultades del Ejecutivo en el proceso de planeación, elaboración y aplicación del Plan Nacional de México y las prevenciones generales de tipo jurídico.

Es conveniente destacar que en la mencionada Ley en los artículos 4o. y 5o., se contempló la participación social, en la Comisión Nacional de Planeación, con el carácter de ---- cuerpo consultivo. Integrada por representantes técnicos de dependencias gubernamentales y de instituciones académicas, científicas y asociaciones empresariales. Es notable la ausencia de organizaciones obreras y campesinas.

D) LEY QUE ESTABLECE EL CONSEJO NACIONAL DE ECONOMIA 1933.

En los años posteriores a 1930, la situación política del país, se encuentra dominada por la influencia del maximato, la situación económica era precaria, aún se encuentran los signos de la crisis del 29, el incremento en el número de huelgas, el regreso de indocumentados y el desempleo, influyen negativamente en la economía mexicana. El movimiento obrero empieza a tomar fuerza, factor que más tarde demostrará en el sexenio del Gral. Lázaro Cárdenas.

En 1933, en el gobierno de Abelardo L. Rodríguez, desaparece la Ley de Consejo Económico para dar su lugar al Consejo Nacional de Economía, que funcionó como órgano consultivo del gobierno.

El Consejo Nacional de Economía publicado en el Diario Oficial el 31 de julio de 1933, constituye un intento para establecer la planeación del desarrollo económico y social en nuestro país. En el consejo participaban representantes del gobierno, de los obreros, de los campesinos y de los empresarios. La ley del consejo consta de 26 artículos y dos transi--

torios. En 1941 las nuevas condiciones nacionales e internacionales obligaron a reformar el Consejo Nacional de Economía, el cual fue finalmente sustituido por la Comisión Nacional de Planeación Económica que se enfrentó a los nuevos problemas creados por la segunda guerra mundial.

E) LA IDEA DE UN PLAN SEXENAL. CONVENCION DEL PNR 1933.

La idea de un plan de gobierno, el Plan Sexenal, para el periodo presidencial 1934-1940, tuvo su origen en la famosa entrevista Calles-Padilla, de junio de 1933; en ella declaró el Jefe Máximo:

" Ha llegado el momento de formular un plan de acción detallado para el periodo que abarcará el próximo término presidencial de seis años." (15)

Es así como de la noche a la mañana estuvo en labios de todos la frase del plan sexenal. El Partido Nacional Revolucionario nombró una comisión para que los redactara; el entonces Presidente de México, Abelardo Rodríguez designó un cuerpo técnico para que ayudara a la comisión del PNR, de esta manera todos, desde el mismo Rodríguez para abajo hicieron sugerencias y recomendaciones, y en menos de seis meses se había redactado el Plan y se presentó en la asamblea del Partido Nacional Revolucionario, celebrada en diciembre de 1933, en la ciudad de Querétaro.

En esta asamblea del 5 de diciembre de 1933, se decidió, asimismo, postular al General Lázaro Cárdenas como can

didato a la Presidencia de la República, además de que se aprobó el proyecto del Plan Sexenal 1934-1940, que llevaría a efecto. Este que fue el primer Plan Sexenal, significó un valioso instrumento político del régimen pos-revolucionario, además de que significó el primer esfuerzo por conducir integralmente el desarrollo nacional.

Sin duda alguna, el aspecto más trascendental de esta Convención del PNR de 1933, fue la pronunciación de los grupos callistas en favor del Plan y del proyecto de la orientación socialista de la educación." Se aprobó una resolución en la que el partido gobernante se comprometió solemnemente ante el pueblo mexicano a reformar, con ayuda de su representación parlamentaria, el Artículo tercero de la Constitución para liquidar la escuela laica e introducir la escuela socialista como base de la educación primaria y secundaria." (16)

Aspectos por demás interesantes para la postulación de Lázaro Cárdenas para Presidente de la República y ejecutor del Plan Sexenal son: que era uno de los jóvenes generales de la Revolución, nacido en 1895 y era conocido por su honradez; que siendo gobernador de Michoacán de 1928 a 1932, habíase preocupado por llevar a la práctica la reforma agraria, interesándose vivamente en la situación de las comunidades indígenas, e impulsando dentro de las limitaciones impuestas por el pequeño presupuesto del estado, la construcción de escuelas primarias. Era, en consecuencia, explicable que su posible postulación hubiese conquistado el apoyo de los grupos del PNR que aspiraban a un cambio de orientación en la política del gobierno.

Otro factor de suma importancia para la designación

de Cárdenas, fue la actitud que en su favor asumieron -si bien no por razones de solidaridad ideológica- los generales Saturnino Cedillo y Juan Andrew Almazán; ambos se habían enriquecido, el primero como cacique agrarista que manejaba al Estado de San Luis Potosí y el segundo como prominente hombre de negocios. Tanto Cedillo como Almazán apoyaron a Cárdenas con la esperanza de colocarse en una posición privilegiada en el gobierno cardenista.

Como era de esperarse, algunos de los grupos políticos poderosos que mantenían relación con Calles, externaron su disgusto por la designación del General Cárdenas: Luis León, Carlos Riva Palacio, Melchor Ortega, Gonzalo N. Santos y Estrada Carbajal, eran unos de ellos que apoyaban la candidatura del General Manuel Pérez Treviño, hombre dotado de la entonces bien conocida, corrupta camarilla callista, además por razones de índole personal poco grato al general Abelardo Rodríguez.

Desde abril de 1933, el Jefe máximo se había trasladado a la hacienda "El Sauzal" propiedad de Abelardo Rodríguez, hacia donde afluyeron los políticos más prominentes de esa época. Los partidarios de Pérez Treviño, se empeñaron en persuadir a Calles de no votar por Cárdenas, puesto que según ellos, sus ideas extremistas significaban peligro. Tantas fueron las inquietudes por parte de los grupos adversos a Cárdenas que el mismo hijo del Jefe Máximo, Rodolfo Elías Calles señaló que Cárdenas era el hombre ya que según él mantendría una actitud de respetuosa subordinación que haría posible la continuidad del "maximato". Calles, persuadido de que así sería y para evitar un enfrentamiento con los grupos progresistas que habían surgido del PNR, dictó su veredicto. El 13 de

mayo de 1933, el Presidente de México Abelardo Rodríguez, siguiendo las instrucciones de Calles, manifestó a Cárdenas que estimaba procedente su dimisión como Secretario de Guerra y Marina, para quedar en libertad de dedicarse a su campaña política. En la Convención de Querétaro, en 1933, es proclamada su candidatura a la Presidencia de la República por el PNR.

Se enfrentaron a Cárdenas como contrincantes a la Presidencia de la República el Coronel Adalberto Tejeda, exgobernador de Veracruz, hombre progresista, anticlerical y partidario de una reforma agraria en beneficio del campesinado Hernán Laborde del Partido Comunista; y el General Antonio Villar candidato de los diversos grupos políticos, más o menos dispersos, que integraban el Partido Nacional Antirreeleccionista y la Confederación Revolucionaria de Partidos Independientes encabezados por Antonio Díaz Soto y Gama y Aurelio Manrique, obregonistas y por consiguiente opositores al Carrillismo.

Como se señaló anteriormente uno de los aspectos más interesantes de la postulación de Cárdenas como candidato del PNR fue la obligación que se impuso al Partido de reformar el Artículo Tercero Constitucional con una orientación socialista, estipulada como parte del proyecto Plan Sexenal.

Esto lógicamente causó desconcierto y descontento sobre todo en los grupos conservadores y clericales del país los cuales externaron abiertamente su franca oposición al proyecto.

Incluso, el entonces Presidente de México Abelardo Rodríguez, se opuso a la educación socialista formulada en el

Plan Sexenal. Argumentó que los convencionalistas de Querétaro habían cometido un error al no dedicarse a considerar aspectos prácticos y se habían dejado llevar por el calor de la discusión. Advirtió que la sustitución de una fe religiosa por una socialista no era necesariamente una mejora, mientras que se colocaba a la nación en el riesgo de crear un estado autoritario o similar a los de Rusia o Italia.

En la Convención de 1933, se señaló que en el proyecto del Plan Sexenal no se hicieron alteraciones en las ramas correspondientes a Hacienda y Crédito Público, Ejército Nacional y Comunicaciones y Obras Públicas. Se incorporaron a la ponencia de la Comisión del Partido, que figuraron dentro del cuerpo de dictaminación de la Comisión, importantes ideas en ramas como: Gobernación, Relaciones Exteriores, Educación Pública y Salubridad.

Asimismo, se señaló que con la aplicación del Plan Sexenal, se entraría en la primera etapa de un régimen progresivo de economía dirigida, de mucha trascendencia. Se colocó al Plan en la historia de México, con los caracteres de un punto de referencia que señala el fin de una etapa y comienzo de otra.

Finalmente, se externó que el Plan Sexenal se desarrollaría en seis etapas sucesivas, una cada año, cada una planeada y calculada por el Ejecutivo, en colaboración con el Partido, y presentada al país por el Presidente de la República el primero de enero del año correspondiente.

El 10. de diciembre de 1934, Lázaro Cárdenas toma protesta como Presidente Constitucional de México cumpliéndose

así lo establecido en la Convención de Querétaro de diciembre de 1933.

F) PLAN SEXENAL 1934 - 1940

"Aunque el Plan Sexenal era de manera principal una serie de generalidades más o menos deslumbrantes, de puntos formulados en los términos más generales a causa de la rapidez con que fue formulado y de que no se dispuso de investigaciones ni de la información estadística básica indispensable, representaba, sin embargo, en un momento que no se distinguía por el desarrollo económico y social de México, un instrumento de control del gobierno, en el sentido de que serviría como un patrón para medir los resultados o la falta de ellos y, por consiguiente abría el camino para cambiar el énfasis en el proceso político -cosa que había señalado Calles- de las personalidades a los principios y de los hombres a los métodos y las instituciones." (17)

El Plan marcó el inicio de una nueva concepción en la planeación en México para orientar el desarrollo nacional, manifestó la voluntad política de ordenar las acciones del sector público a fin de cumplir con sus responsabilidades derivadas de la Constitución de 1917. Así la planeación significó un instrumento de la rectoría del Estado en el proceso de desarrollo.

El Plan integró en un marco ordenado y coherente, objetivos específicos para cada una de las principales variables económicas y sociales del país. Ante todo representaba un compromiso del gobierno con la sociedad civil, en el aspecto de materializar y ejecutar los ideales y principios de la

Revolución de 1910. Su objetivo fundamental era el mejoramiento del nivel de vida de la población rural; repartición de tierras y mejoramiento de las mismas. También manifestó la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo, educación y sanidad de toda la población.

El aspecto más relevante del Plan Sexenal, era dar la orientación socialista de la educación, que posteriormente, durante la administración cardenista se practicó. Hubo tres acontecimientos de suma importancia que ayudaron a la cristalización de tal empresa, como parte del proyecto del Plan Sexenal:

La Campaña Política del General Cárdenas

Las elecciones presidenciales del primer domingo de julio de 1934.

El "Grito de Guadalajara" del 20 de julio de 1934, por parte del General Calles. Esto significó un duro golpe a las injerencias culturales y administrativas del Clero.

La campaña política de Cárdenas fue importante, porque constantemente durante el lapso que duró, Cárdenas hizo constantes manifestaciones a favor de la orientación socialista de la educación. Las elecciones de julio de 1934, donde resultó electo Presidente de la República, el hombre que habría de llevar a cabo los planteamientos del Plan Sexenal.

Los aspectos más representativos del "Grito de Guadalajara" del 20 de julio de 1934, eran:

- La afirmación de Calles de que Cárdenas sería un sucesor digno del General Abelardo Rodríguez; y por consecuencia continuador del maximato.
- En él Calles afirmó que existía un nuevo periodo de la Revolución, el que se llama: "De la Revolución Psicológica o de conquista espiritual; debemos entrar en ese periodo y apoderarnos de las conciencias de la niñez y de la juventud, son y deben pertenecer a la Revolución".
- Asimismo, afirmó que no se podía entregar el porvenir de la patria a elementos clericales y reaccionarios.

Una vez electo Presidente de México, Lázaro Cárdenas, como candidato del PNR, llevaría a cabo el Plan Sexenal. El primero de diciembre de 1934, y en acto solemne efectuado en el Estadio Nacional, el señor General Abelardo L. Rodríguez hizo entrega de su mandato provisional, al que desde ese momento se convirtió en Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. De inmediato Lázaro Cárdenas procedió a integrar su gabinete, que quedó constituido de la siguiente manera: "Gobernación, Ing. Juan de Dios Bojórquez; Relaciones Exteriores, Lic. Emilio Portes Gil; Guerra y Marina Gral. Pablo Quiroga; Hacienda y Crédito Público, Lic. Narciso Bassols; Educación Pública, Lic. Ignacio García Tellez; Economía Nacional, Gral. Francisco J. Múgica; Comunicaciones, Rodolfo Elias Calles; Agricultura y Fomento, Lic. Tomás Garrido Canabal; Departamento Agrario, Lic. Gabino Vázquez; Departamento de Salubridad, Dr. Abraham Ayala González; Departamento Central, Lic. Aarón Sáenz; Procurador de Justicia del Distrito y Territorios, Lic. Raúl Castellanos". (18)

Estos fueron los hombres que inicialmente habrían de llevar a cabo lo estipulado en el Plan Sexenal. Un año después, en 1935, con la ruptura de Cárdenas con el "maximato" este gabinete queda disuelto y se formó otro con gente cardenista y no callista.

G) LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO 1935

Para la instrumentación del Primer Plan Sexenal, en 1935, se da a conocer la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Dicha Ley, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1935, durante la administración de Lázaro Cárdenas. Fue formulada en estrecha relación con el Plan Sexenal, y trataba de adecuar la estructura de la administración pública a las necesidades de instrumentación del Plan. Era un instrumento para facilitar que el sector público cumpliera los compromisos asumidos en el Plan Sexenal. En ella se señalaron los asuntos en que intervendría el gobierno, las funciones que habría de realizar y la distribución de las mismas entre las diferentes secretarías o departamentos de Estado, precisando con ello su ámbito de acción y posibilitando la coordinación para cumplir con los objetivos del Plan.

Su artículo primero señala que para el estudio y planeación de la política de conjunto, y para promover y gestionar lo conveniente, habrá las consiguientes dependencias encargadas de tal empresa. (Señala todas las Secretarías y Departamentos que existían).

H) PLANEACION EN MEXICO EN EL PERIODO 1940-1948: EL SEGUNDO PLAN SEXENAL.

En los primeros días de noviembre de 1939, se reunió la Primera Asamblea Nacional del Partido de la Revolución Mexicana (PRM), a fin de elaborar el Segundo Plan Sexenal para el periodo de gobierno 1940-1946.

Para llevar a cabo los puntos planteados en dicho programa el PRM eligió como su candidato a la Presidencia de la República, al general Manuel Avila Camacho, el cual, más tarde, resultaría vencedor en los comicios del año de 1940.

El Segundo Plan Sexenal, representaba la continuidad de los esfuerzos que en materia de planeación del desarrollo se habían realizado en el sexenio 1934-1940 y que significaron una aportación decisiva a la gran obra gubernamental del general Lázaro Cárdenas. Desafortunadamente, el Segundo Plan no pudo ser llevado a la práctica debido a la situación de emergencia que vivió el país a causa de la Segunda Guerra Mundial.

Aunque el Segundo Plan no se realizó, es importante hacer notar los avances teórico-conceptuales que incluía: En materia de reparto agrario y economía agrícola contemplaba el que dicho reparto se realizara de una manera integral y en el menor tiempo posible, asimismo, marcaba de una manera especial la necesidad de desarrollar técnicas que modernizaran la producción agropecuaria para, con éscoco, incorporar a los grupos campesinos al desarrollo nacional; en el rubro de economía industrial, comercio y crédito, se refería a las acciones que el gobierno debería tomar, respecto de los problemas relativos a la explotación industrial de los recursos de nuestro territorio

rio, y a la circulación y consumo nacionales de los productos, proponiendo hacerlo a través de la recuperación, preservación y conservación legales y técnicas de nuestras riquezas naturales, la organización y el incremento de la capacidad productora del país, la dirección de producción y del crédito, y la organización adecuada del consumo interno.

Para el aspecto de comunicaciones y obras públicas, planteaba la necesidad de resolver los problemas de acceso a las zonas de recursos naturales, de consolidación de la comunidad cultural de los habitantes del país, de aumento de la producción y eficiencia en los servicios de circulación y distribución de productos, proponiendo, asimismo, soluciones tales como el establecimiento y mejora de servicios ágiles de comunicación y transporte, a través de la ejecución de obras materiales tendientes exclusivamente a este propósito.

En el rubro en el cual se demuestra el carácter social de la obra y el pensamiento de Cárdenas, lo es el de Trabajo y Previsión Social ya que el citado documento nos refiere los problemas relativos a la intervención del Estado en la regulación de las relaciones de trabajadores y patronos y en la protección de los trabajadores y personas económicamente débiles mediante la elaboración y aplicación de leyes sobre el trabajo y previsión social, bajo el criterio de que la subsistencia de la sociedad no debe depender de la existencia de las clases explotadas, postula que la legislación respectiva debe tender a crear posibilidades de todas clases, para que el Estado impulse la transformación del sistema económico imperante en otro que esté organizado de tal manera que, al mismo tiempo que aplique al proceso de la producción todos los progresos de la técnica del sistema, evite la injusticia social y el desor-

den económico en la distribución de la riqueza, especialmente mediante el apoyo que otorge al proletariado para unificarse y robustecer su organización.

Para el ramo de educación pública contempla el establecimiento de la unidad cultural de todos los mexicanos, elevar su capacidad técnica, el cuidado de la conservación y progreso del trabajo científico y a la vez marca especialmente la importancia de transmitir a las nuevas generaciones el pensamiento revolucionario que da continuidad y vigencia al movimiento.

No descuida el apartado de política exterior enunciando una serie de puntos programáticos que vienen a ratificar la vocación pacifista de nuestra Nación por una parte y por la otra se encaminan a mantener relaciones con los demás estados que forman la comunidad internacional, mediante los procedimientos diplomáticos establecidos y la celebración de convenciones y tratados.

Para el rubro de política interior contempla establecer las acciones necesarias a fin de mantener, dentro del sistema de la Constitución General, el funcionamiento de la organización política del país y la acción en materia de previsión social, de control de la migración y el movimiento de población y de administración de los territorios federales.

En Hacienda Pública se refiere a la implantación de acciones tendientes a la obtención de ingresos para los gastos públicos, a su correcta aplicación y a la utilización de las medidas fiscales con propósitos de orientación económica y social, a utilizar los sistemas impositivos para encauzar y me-

jorar la producción y facilitar la distribución en beneficio del pueblo, y para combatir los vicios sociales y crear mayores posibilidades de cultura y bienestar para la colectividad.

Se establece, la necesidad de mejorar la organización del ejército nacional, a través de la organización de las fuerzas humanas y económicas de tal forma que se encuentren en condiciones de asegurar la inviolabilidad de nuestro territorio, la independencia de la Nación y la estabilidad de las instituciones.

El mejoramiento del ejército, así como el de su organización técnica para adaptarlo mejor a la defensa del territorio nacional y de las instituciones revolucionarias es prioridad de este Plan.

Por último el Segundo Plan, contiene un apartado en el cual se delinearán las acciones a tomar para el gobierno del Distrito Federal, las cuales están encaminadas al mantenimiento, mejoramiento y aplicación de los diversos servicios que requiere la capital de la República, mediante el ejercicio de funciones administrativas y de promoción y dirección.

La acción del Departamento del Distrito Federal debe tender a los mismos fines que la obra general de gobierno conforme a todos los postulados y prevenciones del Plan, en cuanto sean aplicables a sus funciones y específicamente a realizar fines semejantes a los que, de acuerdo con el capítulo relativo a Gobernación, se prevén para los municipios, mediante la honesta y racional aplicación de los ingresos públicos y con la cooperación de todas las fuerzas de la colectividad.

En plena guerra mundial y durante la presidencia del Gral. Manuel Avila Camacho, el país tomaba nuevos caminos. El conflicto armado propició un proceso de industrialización y desarrollo económico acelerado en virtud de la cancelación de la importación de bienes estratégicos, la sustitución de importaciones y la demanda de ciertos productos mexicanos en el extranjero. La presidencia apoyó el proceso de industrialización y como parte del cambio sustentó el principio ideológico de la Unidad Nacional.

Avila Camacho, al protestar como Presidente de la República expresó: "El empresario necesita contar con el estímulo de que su obra de previsión, de esfuerzo constante, de valor para desafiar los riesgos, va a encontrar la garantía de las instituciones. Por su parte, el obrero alcanzará con sencilla claridad de convicción de que la producción beneficia no solo a las empresas y a los hogares de todos los trabajadores sino al bienestar de toda la República..." (19)

La Unidad Nacional basada en su expansión económica sus ideales de mejoramiento de los niveles de bienestar de la población en general. Se oponía a cualquier conflicto de clase que desalentara la inversión y por consiguiente que afectara el proceso productivo.

La industrialización y el proteccionismo de la planta productiva ya no fueron medidas transitorias, sino que formaron parte fundamental de la política económica que tenía como objetivo central el crecimiento industrial.

El desarrollo agrícola fue el elemento más dinámico del crecimiento económico durante el periodo de Avila Camacho,

correspondió a la época de las fuertes inversiones en irrigación y apertura de tierras, en cambio en materia laboral se pasó de una política de impulso a la organización de los obreros con el objeto de que éstos superaran en alguna medida su debilidad en la contienda capital-trabajo, a otra en la cual se pretende precisamente que el proletariado haga suyos los intereses de la burguesía; es el paso de la fase radical de la Revolución Mexicana, aquella en la que se destaca la necesidad de hacer efectivos los postulados del movimiento de 1910 en cuanto a incluir a las masas entre los beneficiarios del progreso económico del país, a una etapa en la cual se les regatea ese privilegio.

En el aspecto de promoción industrial se desarrolla una especial política impositiva, la cual consistía principalmente en exenciones de impuesto sobre la renta, importación, ingresos mercantiles y exportaciones, que se ofrecían a empresas "nuevas y necesarias" por periodos de 5, 7, y 10 años, según las características de los productos manufacturados; a todo esto se sumaba el crecimiento de la dependencia de México con Estados Unidos, como ejemplo, tenemos que en el periodo 1940-1952 el total de ingreso de capital extranjero fue de 363.2 millones de dólares (contra 157 millones en el sexenio anterior); pero los egresos (utilidades revertidas y envíos por intereses, regalías y otros pagos) fueron un 27.9% mayores, puesto que sumaron la cantidad de 464.4 millones de dólares con lo que el país en realidad sufrió una descapitalización.

1) COMISION NACIONAL DE PLANEACION ECONOMICA 1942.

En medio de esta crisis financiera del gobierno y de la cada vez mayor dependencia económica del extranjero, el 9 de julio

de 1942, apareció en el Diario Oficial el decreto que creó la Comisión de Planeación Económica como organismo consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional. Su función principal consistió en dar soluciones a los problemas internos suscitados a raíz de la Segunda Guerra Mundial. La comisión estaba integrada por representantes técnicos de los consejos nacionales de patrones y obreros. Las resoluciones aprobadas por el organismo eran sugeridas al Ejecutivo Federal a través del Secretario de Economía Nacional.

La creación de la Comisión se dio dentro del marco de una economía mundial de guerra, donde las naciones industrializadas de Europa se encontraban ocupadas por su lucha contra las potencias del eje. México era en ese entonces, un país mayoritariamente agrícola con una industria incipiente, productora de bienes de consumo ligero.

El conflicto bélico afectó a la economía en la medida en que se restringieron las importaciones de bienes estratégicos para la industrialización. La suspensión de compras al extranjero originó un esfuerzo manual para alcanzar una mayor independencia económica en el ramo industrial y un desarrollo más acelerado. Asimismo, al declarar México la guerra a las potencias del eje, por el hundimiento de algunos buques petroleros, el país adquirió el compromiso moral con los países aliados para suministrar materias primas, alimentos y minerales estratégicos a la industria norteamericana.

En este contexto, la creación de la Comisión de Planificación respondió a la necesidad de hacer uso racional de los recursos, dictando las medidas necesarias para aminorar las dificultades, desventajas y peligros que se derivan del

desajuste económico internacional y, a su vez, para poder cumplir con los compromisos adquiridos por México.

Entre los objetivos de la Comisión se encuentra ya presente la preocupación de estudiar en forma sistemática y coordinada los principales problemas que surgirán después de la contienda mundial; así como el señalamiento de que éstos fueron solucionados con planes concretos, para salvar con éxito las perturbaciones y desajustes económicos existentes en el orbe en esa época.

Ante el triunfo de los aliados y la terminación próxima de las hostilidades, se planteaban diversos problemas. Por una parte, la experiencia de los años posteriores a la Primera Guerra Mundial había dejado el recuerdo de las dificultades originadas por la transición de una economía de guerra a una economía de paz, las que se manifestaron en crecimiento de desempleo, altas tasas de inflación, dislocamiento del sistema monetario internacional y del comercio mundial entre otros. Posteriormente, una vez finalizada la Segunda Guerra, desaparecería la demanda externa que había estado favoreciendo la industrialización del país, sin embargo, los efectos en nuestro país se tradujeron en estímulos para dar un mayor impulso a la economía mexicana, los cuales se vieron favorecidos por las condiciones generadas en el sexenio de Lázaro Cárdenas: reforma agraria, proceso de creación de un sector de la economía mediante la nacionalización del petróleo, el transporte, la creación de bancos de financiamiento, por ejemplo: Nacional Financiera, la organización de las centrales obreras y campesinas, la participación estatal creciente en la economía implementada en el Plan Sexenal, la creación del Instituto Politécnico Nacional y escuelas de desarrollo técnico. Todos estos factores contribuyen a un proceso

avanzado de desarrollo industrial favorecido por las condiciones internacionales y nacionales existentes. En esta lógica se operó un cambio sustancial de la estructura institucional del sector público. De ahí que surgieran numerosos organismos públicos y empresas estatales autónomas que influyeron en varios campos de la economía: la siderurgia, fertilizantes, acero, industria azucarera. Durante las administraciones de Cárdenas y Avila Camacho el sector público comprendía solamente el gobierno federal y unas cuantas empresas estatales (petróleo, electricidad y ferrocarriles), ya en el gobierno de Alemán, existían poco más de 75 organismos públicos y empresas estatales autónomas que dependían de los recursos del gobierno federal. Citaremos sólo algunas: Altos Hornos de México, Ayotla Textil, Instituto Mexicano del Seguro Social, Banco Nacional Monte de Piedad.

El 16 de febrero de 1944 se expidió un decreto que apareció en el Diario Oficial del 10. de marzo de 1944, el cual estableció la Comisión Nacional para el estudio de los problemas de México en la posguerra. Este organismo trataba de prevenir y adelantarse a la situación económica que se originaría al término de la guerra, así como estudiar los medios para enfrentarla y los posibles acuerdos que se tomarían con la comunidad internacional en materia económica y política.

Este decreto se presentó estando vigente el Segundo Plan Sexenal, cuyos lineamientos, ante los acontecimientos bélicos, tuvieron que ser modificados a fin de hacer frente a las repercusiones inmediatas del conflicto en la economía nacional.

En este sentido, la planeación a largo plazo, tuvo que ser revisada ante la dinámica de los hechos, incluyendo modificaciones en la administración pública.

J) LEY PARA EL CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL 1947

Ante la situación que prevalecía a finales de los cuarenta los esfuerzos en materia de planeación se dirigieron a la vigilancia y control de los organismos y empresas públicas. En este marco se encuentra la expedición de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal publicada el 31 de diciembre de 1947 en el Diario Oficial de la Federación; primera en su tipo y que daba facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el control y vigilancia de las operaciones realizadas por los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Dicha Ley está constituida por 19 artículos y 7 transitorios.

K) COMISION NACIONAL DE INVERSIONES 1948

La Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, estipulaba en su artículo 15 la creación de una Comisión Nacional de Inversiones, la cual es constituida por decreto el 31 de enero de 1948.

La complejidad de la estructura gubernamental y el reconocimiento de que el incremento y diversificación del proceso productivo requerían de recursos financieros en grandes cantidades, determinó que la planeación se abocara a racionalizar la inversión pública. En primer ar--

título afirma: "Se crea la Comisión Nacional de Inversiones como el organismo dependiente de la Secretaría de -- Hacienda y Crédito Público, encargada de asumir las funciones de control, viqilancia y coordinación de que se habla en la "Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal".

Cabe aclarar que dicho decreto no alcanzó a cubrir sus objetivos de manera absoluta pero constituye uno de los primeros antecedentes del Comité de Inversiones, de la Comisión de Inversiones y de la Dirección de Inversiones Públicas.

El decreto que creó la Comisión Nacional de Inversiones consta de 14 artículos y un transitorio donde -- además del control, vigilancia y coordinación se especifica cuales son las empresas públicas y como deben funcionar eficientemente.

Durante el gobierno de Alemán, la política económica que se sigue se fundamenta en el aumento de la producción, se continúa con el proceso de industrialización, además de un gran aumento de la inversión extranjera en -- materia económica. Sin embargo la economía nacional evidenciaba signos de debilidad después de 10 años de crecimiento sostenido. El alto índice en las exportaciones iba en descenso debido principalmente a que el conjunto de - - países, paulatinamente volvían a tomar el curso de sus -- procesos productivos, el país se debatía entre la inflación y la devaluación, el ingreso de las masas era cada -- vez mas injusto, y aunado a todo esto el índice de pobla-

ción aumentaba ostensiblemente.

En este ambiente, era algo claro que la tarea de la planeación era solucionar estos problemas, sin embargo - en este tiempo no se contaba con los instrumentos para tal fin. La tarea a cumplir era: sostener y aumentar la tasa de crecimiento, proporcionar servicios básicos a una población urbana en rápida expansión, emprender proyectos costosos y de largo plazo.

En agosto de 1946 concluyó la formulación del proyecto de inversiones del gobierno federal y dependencias - descentralizadas para el período 1947-1952. El programa - fue uno de los primeros esfuerzos de programación de la inversión pública y tenía como objetivo apoyar el desenvolvimiento del proceso de industrialización.

El proyecto se publicó cuando los aliados daban - los primeros pasos para cumplir las promesas que en nombre de la Segunda Guerra Mundial hicieron. Habían asumido el compromiso de alejar el peligro de nuevas conflagraciones, descolonizar los territorios que aún eran colonias y combatir el hambre y la pobreza a través del apoyo al desarrollo económico de los países subdesarrollados.

Se pensaba que al término de guerra ocurriría una depresión similar a la de 1929, como consecuencia de la - - transformación de una economía de guerra a otra de paz, más no ocurrió así. Por el contrario, se dio un acelerado crecimiento económico en la mayoría de los países del mundo y en varias naciones subdesarrolladas se iniciaron ambiciosos

programas de industrialización que necesitaron la ayuda - financiera externa.

México fue de los países que iniciaron amplios - programas de industrialización. En el ámbito interno, estaban creadas las condiciones económicas y políticas para un rápido crecimiento. Se había nacionalizado el petróleo y los ferrocarriles, creado el Banco de México, Nafinsa, -- Bancos de Fomento Agropecuario, la Comisión Federal de -- Electricidad. A nivel político existía consenso sobre los papeles que asumirían, en el desarrollo, los sectores público y privado. Los empresarios estaban organizados en cámaras, y los campesinos y obreros habían establecido una estructura y sólida alianza con el Estado a través de sus organizaciones.

Con el objeto de aprovechar al máximo las oportunidades de industrialización, el gobierno mexicano gestionó ante el Banco Mundial un crédito que, sumando a los ingresos normales y al crédito interno le permitiera realizar obras que estimularán la recuperación económica y - el desarrollo industrial. Para fundamentar esta demanda y dar a conocer el destino de los créditos, fue formulado el proyecto de inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas (1947-1952).

L) PROGRAMA NACIONAL DE INVERSIONES 1953-1958

El Programa Nacional de Inversiones 1953-1958, fue elaborado de acuerdo a una programación, jerarquización y canalización de recursos objetivos, de tal manera que mostró

un avance tanto en el aspecto técnico y el procedimiento de ejecución con referencia a otros planes y programas. En su elaboración se tomó en cuenta la situación nacional y planteó una estrategia para el conjunto de la economía. Entre -- los logros de los objetivos del programa: el crecimiento -- del producto nacional fue del 5.8 por ciento anual en termi nos reales, muy cercano a la tasa proyectada de 5.9 por cien to.

El objetivo de estabilidad de precios se alcanzó un año después de la devaluación de 1954, y sentó las bases para que en los próximos 15 años la estabilidad fuera -- una realidad. No se pudo financiar la inversión pública -- con los ahorros del sector público por lo que se estuvo -- que recurrir al financiamiento externo e interno, tampoco fue posible cumplir con los objetivos de inversión en el -- sector agropecuario, que con el tiempo produciría un estan camiento en dicho sector, especialmente en el renglón de -- los alimentos base fundamental en la estabilidad de los pre cios.

Pese a todo ello, es importante hacer notar que era la segunda vez que en México se instrumentaba un pro-- grama de inversiones que se basaba en el curso de toda la -- actividad económica.

La década de los sesentas está marcada por la po-- litica de industrialización vía sustitución de importacio-- nes. Este modelo económico tuvo su auge en su segunda fa-- se: el desarrollo estabilizador.

Esta política de industrialización no solo empobrecía al campo que entraba en la crisis propia del capitalismo dependiente y tardío. El crecimiento del Producto Interno Bruto se lograba a costa de aumentar las desigualdades. El aparato industrial se mostraba insuficiente para disolver los excedentes de mano de obra; estos se acumulaban en cinturones de miseria alrededor de las grandes ciudades. La desigualdad de los ingresos a su vez, limitaba el mercado interno. La esperanza de abrir un mercado común latinoamericano no había dado resultado. Ante esto, las empresas transnacionales continuaban su expansión, principalmente de la industria de la transformación y los servicios financieros aumentando la dependencia del exterior. Y por consecuencia, el endeudamiento externo crecía irremediablemente.

M) LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA NORMA LA PLANEACION DEL SECTOR PUBLICO 1961.

Los últimos años de la década de los cincuentas, se caracterizan por una contracción de la economía nacional. El caso de México no era el único. Por esto, hacia 1959 se elaboró un programa de ayuda financiera de los E.U. a América Latina. La "alianza para el progreso," nombre de dicho acuerdo interamericano, dotó de grandes recursos financieros a los países firmantes. México contó, así con la base económica necesaria para desarrollar su planta productiva y, colateralmente, mantener una estabilidad política.

Adolfo López Mateos (1958-1964) desarrolló una planeación integral para cumplir los objetivos trazados por su administración, y además, cumplir con el compromiso de planificar las actividades públicas según el acta firmada por México

en la alianza para el progreso.

Bajo esta perspectiva planificadora, el 7 de julio de 1961 el Ejecutivo Federal decretó el "Acuerdo a todas las Secretarías y Departamentos de Estado para que elaboren sus planes de acción persiguiendo los objetivos que se señalan y sumen sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas coordinados, tendientes al desarrollo económico y social del país".

La relevancia del acuerdo estriba en:

- . La planeación integral del sector público es considerada en su relevancia como instrumento del desarrollo nacional.
- . Es un antecedente de la planeación sectorial y regional.
- . Introduce la coordinación entre el ejecutivo federal y los Estados, municipios e iniciativa privada.
- . Secretaria de la Presidencia (creada en 1958) fungió como dependencia coordinadora de la aplicación, desarrollo y evaluación del acuerdo. Sin embargo, el proyecto quedó truncado ante la falta de experiencia en el manejo y asignación de atribuciones de todas las dependencias oficiales.

N) SE CREA LA COMISION INTERSECRETARIAL PARA FORMULAR PLANES NACIONALES 1962.

En marzo de 1962 se constituye la Comisión Intersecretarial para que proceda como instancia formuladora de planes nacionales de desarrollo económico y social.

Se pretende canalizar, conjuntar y ordenar esfuerzos de los sectores públicos y privados para conseguir un desarrollo económico basado en la distribución equitativa del ingreso.

La Comisión se integró con representantes de las Secretarías de la Presidencia (SP) y de Hacienda y Crédito Público (SHyCP).

Sus funciones eran planear, coordinar, y vigilar la inversión pública. Además de proyectar y calcular los ingresos y el presupuesto federal.

Esta Comisión fue el cimiento del Plan de Acción Inmediata 1962-1964.

Ñ) PLAN DE ACCION INMEDIATA 1962-1964

El Plan de Acción Inmediata, elaborado por una Comisión Intersecretarial -con representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia-, especificaba las necesidades de inversión de los sectores público y privado.

El Plan persiguió determinar el monto y estructura de las inversiones que permitieran un rápido crecimiento económico a través de una mejor utilización y orientación del

ahorro, tanto interno como externo, también incluyó un inventario de las necesidades de inversión y su correspondiente esquema de financiamiento.

En el periodo que abarca el plan, el crecimiento de la inversión pública y privada incrementaron el producto interno bruto a un 8% anual, rebasando, así, las metas establecidas en el plan.

Los objetivos generales del plan, tienen como finalidad poner en juego los elementos que permitieran actuar con rapidez sobre el proceso de desarrollo, al mismo tiempo entraña la formulación precisa de la política económica necesaria para lograr la cooperación del sector privado en dicho proceso.

Establecía concentrar el esfuerzo en inversiones públicas y privadas y en mejoras a la productividad, que aseguraran un rápido aumento de la oferta interna y del nivel de empleo, así como acelerar el proceso de sustitución de importaciones.

La elaboración del programa de inversiones del sector público para el periodo del plan, tuvo por objeto lograr a nivel macroeconómico el aumento mínimo previsto en el producto interno bruto. A nivel sectorial se dio importancia al fomento agropecuario y al gasto de bienestar social, sectores tradicionalmente rezagados en las prioridades de la inversión pública.

La importancia del Plan de Acción Inmediata estriba en el hecho de que constituyó el primer plan de desarrollo socioeconómico que involucró al sector privado. Pero dicho Plan tuvo escasa aplicación debido a que no se logró realizar una reforma administrativa que hiciera posible su ejecución.

A partir de lo anterior, comienza a gestarse a mediados de los sesenta, una crisis tanto de tipo económico como político que repercute en el proceso de acumulación y en el papel que el Estado había tenido de dicho proceso.

Entre los elementos que determinarían la crisis económica a mediados de los sesenta encontramos lo siguiente:

1. Desaceleración del crecimiento agrícola, como consecuencia del abandono en que se tiene al campo, y de los bajísimos ingresos que perciben los campesinos.
2. La producción de alimentos baja y se tiene que importar.
3. La industrialización se había desarrollado solamente en la rama de bienes de consumo duradero.
4. Creciente concentración del capital en los grandes monopolios.
5. Monopolización de algunas ramas industriales por las empresas transnacionales.
6. Crisis económica de los países capitalistas desarrollados.
7. Déficit del gobierno a consecuencia de los subsidios y exenciones de impuestos.
8. Crecimiento de la deuda pública.

Por otra parte, y como indicador de la crisis del Estado Mexicano, el movimiento social del 68 aparece. Este mo

vimiento permitió la alianza de por lo menos tres sectores heterogéneos (estudiantes, profesionistas e izquierda), y se debió más a la presencia del adversario contra el PRI/gobierno/Presidente que a la unificación en torno a un proyecto de sociedad futura. Unificada más por la identificación del adversario que por el poder de su propio proyecto, la alianza heterogénea del 68 vió surgir, acentuarse o diluirse sus contradicciones de origen según el vaivén de los acontecimientos impidiera o facilitara la identidad y la movilización unitaria de los sectores involucrados.

El motor que desencadenó la participación del estudiantado debe buscarse más que en las bajas expectativas de trabajo profesional, en la emergencia de un drástico impulso antiautoritario cuya expresión primera fue el enfrentamiento con las fuerzas represivas; este fue el impulso que encontró en el Estado y, más particularmente, en el Presidente, al adversario concentrado de su crítica.

Este movimiento trajo al sistema por lo menos la conciencia de que era necesario establecer nuevas bases de relación institucionales y políticas entre el gobierno y la sociedad.

En resúmen en este periodo, se fracturó el consenso ideológico del Estado; el modelo de desarrollo estabilizador fue criticado por las consecuencias sociales y de injusticia social que trajo consigo; se rompió la estabilidad política e ideológica: los postulados de "unidad nacional", "patriotismo" "alianza entre sectores de la producción", perdieron su eficacia para importantes grupos de población; había una situación económica objetiva que llevaba a plantearse la crítica estructural del modelo de desarrollo; comenzaron a criticarse los me-

canismos tradicionales de control político que el Estado había manejado de manera sumamente hábil para el control político. De este modo, ante las demandas que en 1968 plantearon los estudiantes, el Estado perdió el control político de la situación y recurrió a la represión.

0) PROYECTO DE LEY FEDERAL DE PLANEACION. 1963

En 1963 el Senado de la República elaboró un proyecto de ley con el objetivo de coordinar y unificar los diversos criterios sobre planeación que existían en las dependencias del Gobierno Federal, esta iniciativa no prosperó. Pues seguía vigente la Ley de Planeación de 1930, la cual no respondía ya a las exigencias en la materia. No fue sino posteriormente cuando se ve materializada esta idea con la actual Ley de Planeación.

En la exposición de motivos de dicho proyecto se desprende que el propósito fundamental del proyecto de ley; es el de hacer institucional y permanente el proceso de la programación del desarrollo económico y social del país y establecer los órganos que en todo tiempo presten su colaboración al Ejecutivo que es a quien corresponde, como lo señala el artículo 2 del Proyecto la planeación nacional y los aspectos regionales de la misma que comprenden a dos o más entidades federativas.

INICIATIVA DE LEY FEDERAL DE PLANEACION (1963)

El objetivo de esta Ley es regir la elaboración, revisión, ejecución y control del Plan Federal de Desarrollo Económico y

Social de México, crear los órganos que deberán elaborarlo y revisarlo.

De la elaboración del Plan:

Al iniciarse una gestión constitucional, el Ejecutivo enviará a la Comisión Federal de Planeación un documento que contenga las metas económicas y sociales de la Administración Nacional. Conforme a este documento se formulará el proyecto preliminar que servirá de base para elaborar el Plan.

En la elaboración del plan la Comisión Federal deberá tener en cuenta los proyectos de programas sexenales que sobre las actividades específicas le envíen las Secretarías y Departamentos de Estado, los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal.

La Comisión Federal tendrá en cuenta los informes presentados por las Comisiones Sectoriales con el objeto de coordinar las actividades del Sector Privado con las del Sector Público en la elaboración del Plan, a cuyo efecto, los Organismos Privados le proporcionarán los informes complementarios.

El Plan Federal de Desarrollo Económico y Social, comprenderá periodos de seis años y se dividirán en ejercicios anuales.

La Subcomisión de Financiamiento estimará los recursos financieros para la ejecución del Plan, comprendiendo tanto el gasto público como las inversiones del Sector Privado Nacional, así como los que provengan del exterior.

El Plan Federal de Desarrollo Económico y Social será elevado a la consideración del Ejecutivo para su aprobación y publicación.

De la Revisión del Plan:

La Comisión Federal con la colaboración de sus organismos auxiliares, revisará el Plan después de que el Presidente de la República presente al Congreso de la Unión su informe sobre el estado general que guarde la administración pública del país.

De la Ejecución y del Control del Plan:

Las iniciativas de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se formularán teniendo en cuenta el Plan Federal de Desarrollo Económico y Social aprobado por el Ejecutivo para el año en que vayan a regir, a cuyo efecto se remitirá al Congreso el propio Plan y el informe de su ejecución en el último ejercicio gubernamental.

La Comisión Nacional de Planeación dependerá del Presidente de la República, revisará y controlará el Plan Federal de Desarrollo Económico y Social. La Comisión Federal estará formada por nueve miembros que serán designados por el Presidente de la República.

De los Organos Auxiliares:

Son órganos auxiliares de la Comisión Federal de Planeación:

- a) Las Comisiones Sectoriales.
 - b) La Subcomisión de Financiamiento.
 - c) Las Subcomisiones de Coordinación.
 - d) Las Direcciones de Planeación.
- Las Comisiones Sectoriales serán integradas por representantes de las organizaciones campesinas, los sindicatos de trabajadores y organismos empresariales.
 - La Subcomisión de Financiamiento estará integrada por un representante de las siguientes Secretarías: de la Presidencia de la República, de Hacienda, del Patrimonio Nacional y de Industria y Comercio, por el Banco de México, Nal. Financiera, del Banco de Comercio Exterior, del Banco Nal. Hipotecario y por cuatro miembros de la Comisión Federal.
 - Las Subcomisiones de Coordinación Regional y de las Direcciones de Planeación.
La Comisión Federal coordinará sus Trabajos de Planificación con las Entidades Federativas y con los Municipios a cuyo efecto podrá integrar subcomisiones de coordinación regional.
Las Direcciones de Planeación de las Secretarías y Departamentos de Estado, de los Organismos Descentralizados y de las empresas de participación estatal, son órganos auxiliares de la Comisión Federal de Planeación.

La segunda mitad de la década de los sesentas tiene características muy peculiares en el desarrollo del país:

crecimiento económico elevado y sostenido, estabilidad de precios, tipo de cambio fijo, aumentos de capacidad productiva, elevados salarios y signos que pronosticaban un amplio desarrollo económico, por otra parte había rezago del sector agrícola respecto al industrial, disparidad de desarrollo regional desigualdad del ingreso, necesidad creciente de recursos externos, insuficiencia de los ingresos públicos acordes a los compromisos de este sector, con el desarrollo económico y social.

P) LEY PARA EL CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL. 1966

Al inicio de la administración del presidente Díaz Ordaz se derogó la Ley publicada en 1947 y se elaboró una nueva, que contenía mecanismos propios para su ejecución; así el 4 de enero de 1966, por Decreto Presidencial del Gobierno Federal se crea la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. La nueva Ley responsabilizó a la Secretaría de Patrimonio Nacional la vigilancia y control del funcionamiento de los organismos y empresas paraestatales y en materia de presupuesto e inversiones a las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia. Esta nueva Ley consta de 22 artículos y dos transitorios.

En ella se establecían las responsabilidades de los integrantes del sector paraestatal y de la Secretaría de Patrimonio Nacional, sin embargo, a pesar de que la Ley coincidió con la formulación del Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, no se contemplaban mecanismos reguladores entre ambos.

A partir de entonces, se ha observado mejoría en este

problema y se ha comprendido la importancia y relevancia del sector paraestatal. Particularmente, la integración a la estrategia de la planeación global y sectorial que coadyuve a mejorar la eficiencia en la operación de dichas empresas.

En este contexto, la comisión intersecretarial para formular planes de desarrollo público, inicia en 1966 el Programa Económico y Social de México 1966-1970, el documento apoya los elementos fundamentales de la estrategia económica denominada desarrollo estabilizador. El propósito del programa es jerarquizar, normar y determinar el curso a seguir de las actividades públicas y cumplir un papel indicativo para las actividades del sector privado.

Sus objetivos mas relevantes son: alcanzar la tasa de crecimiento del 6.5 por ciento anual, dar prioridad al desarrollo agropecuario, impulso a la industrialización, mejorar el nivel competitivo con el exterior, terminar con la disparidad del desarrollo regional, distribución equitativa del ingreso, no recurrir al endeudamiento, estabilidad cambiaria y de precios y promover reformas en la administración pública federal.

Q) PROGRAMA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE MEXICO
1966 - 1970

La primera parte del Programa de Desarrollo Económico y Social incluye las metas globales del desarrollo 1966-1970, la política de relaciones económicas con el exterior, la inversión pública y su financiamiento y los incentivos a la inversión privada. Su propósito es identificar las formas para alcanzar los objetivos mencionados y los mecanismos necesarios para ha compatibles las decisiones a tomar en distintos niveles.

Sin embargo, en casi todos los casos, no se señalan los responsables ni los instrumentos de ejecución de las políticas.

La segunda parte del documento esta compuesta por el Programa del Sector Público 1966-1970 el cual esta integrado por cuatro secciones identificadas según las acciones a desarrollar en los siguientes sectores: agropecuario y pesquero; industrial; comunicaciones y transportes; y bienestar social. Contiene además una sección especial que señala diversas reformas a la Administración Pública, para alcanzar los objetivos de la planeación.

EVALUACION DEL PROGRAMA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1966 - 1970

El comportamiento económico en este periodo fue el siguiente: la tasa de crecimiento del PIB alcanzó un ritmo de 6.9 por ciento anual en promedio. La inversión bruta fija creció a una tasa de 9.6% y, en general, todas las metas globales establecidas fueron ampliamente superadas.

Los resultados sectoriales mostraron una tasa de crecimiento del 2.7% anual del producto agrícola, muy poco debajo de la proyectada (5.3% anual).

En cuanto a las inversiones en bienestar social el Programa proponía dedicar a esta área un 22.1% de la inversión pública total, y se le dedicó el 25.5%. Esto obedeció a la elevada transformación del país de rural en urbano.

En materia de reformas la Administración Pública se crearon la Subcomisión de Inversión y Financiamiento y una

Comisión de Administración Pública. La primera con la finalidad de jerarquizar el gasto de inversión y su funcionamiento sobre bases anuales. Y la segunda como una entidad complementaria en las tareas de planeación.

Aún cuando el programa mencionó que era importante establecer objetivos y metas, señalar medios y recursos, a ningún órgano se le dio la responsabilidad, el control, la ejecución y la evaluación del proceso de planeación.

Esta situación hace presumir que el proceso de planeación no fue debidamente entendido y que sus actividades se articularon deficientemente con la política económica, repercutiendo en la aplicación del programa y en su capacidad de dirección de la economía hacia la consecución de los objetivos planeados.

Los resultados mostraron, que no bastaba una planeación meramente indicativa para las actividades del sector privado, sino que era necesario inducir aquellas socialmente indispensables y desalentar las no prioritarias, mediante el uso de todo el instrumental de política económica.

Como ya habíamos dicho, la década de los sesentas, esta marcada por la política de industrialización vía sustitución de importaciones. Los indicadores económicos, principalmente el del PIB y del producto per capita, mostraban avances. A fines de la década de los sesentas dicho modelo evidenció su incapacidad para satisfacer las demandas sociales.

El sexenio de Gustavo Díaz Ordaz concluyó en un clima de inestabilidad política, producto del movimiento estudian

til de 1968. Las formas de control social se desgastan aceleradamente sobre todo respecto a las clases medias urbanas y a los estudiantes en particular.

El sexenio de Luis Echeverría Alvarez comienza bajo dos signos desalentadores: agotamiento del modelo económico sustentado por más de tres décadas y una crisis política que exterioriza la cerrazón del sistema político mexicano para dar acceso a los beneficios sociales y a las instancias de decisión gubernamental.

Políticamente, el estado perdía apoyos, como lo demostraban los frecuentes conflictos con varios gremios profesionales, grupos burocráticos y sectores estudiantiles. Crecía también y se explicitaba cada vez más el descontento de los obreros y campesinos ante los controles oficiales tradicionales. Así se rompía el necesario equilibrio entre apoyos otorgados, demandas planteadas y beneficios disponibles que tan habitualmente había logrado mantener por varias décadas el Sistema Mexicano de Gobierno.

Bajo esta perspectiva el gobierno de Echeverría Alvarez siguió una política económica redistributiva buscando una base social firme para impulsar su proyecto político.

La acción reformista, o neo-populista, en el discurso ideológico atrajo a los anteriores sectores disidentes: clases medias, profesionistas, intelectuales y estudiantes.

La apertura democrática dio mayores libertades de participación y organización a la sociedad en general.

La crisis final del mandato de Luis Echeverría se explica en dos niveles. El primero de corte económico: la política redistributiva e inclusive de amplios sectores sociales se basó en un incremento sustancial en el monto del presupuesto gubernamental. La inversión estatal creció, en términos reales, rápidamente. El sector agrícola se estancó, lo cual se tradujo en la importación de alimentos para la población. La balanza de pagos fue deficitaria. La deuda externa, pública y privada, aumento aceleradamente.

El segundo nivel se refiere al aspecto político. Los sectores empresariales se contrapusieron pública y profundamente a la gestión echeverrista; la pugna estatal-empresarial se ahondó ante el descontento de los últimos por la economía redistributiva y por la tolerancia política del régimen político de Luis Echeverría.

**R) PROGRAMA DE INVERSION Y FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO
FEDERAL 1971 - 1976**

Este programa fue elaborado en 1970 por las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, y se proponía armonizar y compatibilizar el gasto de inversión y los Recursos Financieros, orientándose a proyectos de beneficio social y a la promoción de actividades prioritarias de la economía.

La política económica implantada hasta entonces había aportado resultados positivos: elevadas tasas de crecimiento económico, un aparato productivo diversificado, estabilidad financiera, creciente urbanización y la modernización en general de la sociedad mexicana. Sin embargo, también se acumularon rezagos y contradicciones que llevaron al estancamiento

to económico: disminución de las oportunidades de inversión, concentración del ingreso y agudización de los conflictos sociales.

Para hacer frente a estos problemas se requería de una adecuada planeación de la obtención, uso y destino de los recursos financieros. Por este motivo los objetivos básicos - del programa en materia política de financiamiento se enfocaron a mantener el equilibrio entre el gasto y los recursos disponibles no inflacionarios, elevar el ahorro del sector paraestatal, orientar el crédito hacia proyectos que contribuyeran a reducir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, y vincular el crédito interno al incremento del ahorro voluntario captado por el sistema financiero.

Para la ejecución del programa, se proponía su anualización con el objeto de tener un mayor control de los recursos. La encargada de llevar a cabo el programa era la subcomisión de Inversión y Financiamiento.

No se tiene conocimiento de los resultados directos y de los efectos prácticos de la aplicación de este programa. La inversión pública de 1970-1975 se incrementó en un 16 por ciento anual, inferior al establecido en el documento. En tanto, el crecimiento del PIB el programa proponía un 7 por ciento anual, mientras que la realidad mostró una tasa de 5.6 por ciento.

Por todo lo dicho, el programa de Inversión-Financiamiento 1971-1976 constituye un documento valioso en sí mismo, ya que muestra la trascendencia de programar los recursos financieros, su destino y calendarización y su relación con el bienestar social.

S) LA PLANEACION EN EL SEXENIO DEL LIC. JOSE LOPEZ
PORTILLO (1976-1982)

Durante el periodo del Presidente Luis Echeverría (1970-1976) se alcanzaron altas tasas de crecimiento económico, derivado fundamentalmente de un notable incremento de la inversión y el gasto público. El crecimiento económico se basó en la intervención estatal.

El financiamiento de la actividad económica gubernamental propició un déficit presupuestal que fue cubierto con endeudamiento externo.

El capital privado, por su parte, se redujo en monto y en esferas de actividad. La especulación y el rentismo fueron los refugios de un capital inseguro de invertir. La fuga de capitales en el año de 1976 refleja esta etapa de incertidumbre para los empresarios.

Así, el sector agropecuario se encontraba "comprimido" y el sector industrial sobreprotegido. Las bipolaridades, complementarias por necesidad, importaciones/exportaciones; crecimiento económico/restricciones fiscales; producción básica/lucro; tasas impositivas/financiamiento público; estabilidad de precios/flotación cambiaria; necesidades de consumo/hábitos de consumo; justicia agraria/ producción agrícola, mostraron fehacientemente el agotamiento de un modelo económico acabado por sus propias contradicciones. La devaluación de 1976 rompió un esquema económico sostenido artificialmente.

Este es, a grandes rasgos, el panorama económico - que hereda José López Portillo. El período 1976-1982 se dividió en tres grandes etapas bianuales.

Etapas bianuales: la recuperación económica, la consolidación de la economía y el crecimiento acelerado.

Se promovió durante el período una gran reforma social que tuvo tres vertientes: la reforma política, orientada a promover una mayor participación de las minorías políticas en la vida nacional; la reforma administrativa, -- que pretende modernizar las estructuras administrativas en un contexto de mayor integración; y la reforma económica, que persigue promover un crecimiento económico alto y sostenido, para dotar a los mexicanos de empleo y de los mínimos de bienestar.

La planeación se convirtió en un valioso instrumento de gobierno. Planeación concebida como una técnica -- orientada a transformar la realidad social y por ello, -- constituye un proceso fundamentalmente político.

La planeación registró notables avances durante el período, se elaboraron diversos programas sectoriales y -- finalmente se elaboró el Plan Global de Desarrollo - - - 1980-1982. Por vez primera se integra un plan nacional que incorpora las estrategias del desarrollo sectorial y regional.

El descubrimiento y posterior explotación de grandes yacimientos petrolíferos dota al régimen lopezportillista de una base económica fuerte y sólida. La exporta

ción de petróleo significa, en poco tiempo, grandes recursos monetarios para el Estado. En la historia de México ningún régimen había tenido tanta capacidad económica como en el sexenio del "boom petrolero".

La capacidad financiera del gobierno pospone los planes de racionalidad productiva y adelgazamiento del -- sector público. La virtual inundación de divisas que sufre el país, producto del petróleo, hace creer al gobierno a los empresarios y a la sociedad misma, que la economía camina sobre bases firmes. El Gobierno se preparaba para "administrar la abundancia".

Sin embargo, factores externos (caída del precio -- del petróleo y aumento de las tasas de interés) e internos (atraso de la planta productiva y económica y petrolizada) derrumban en 1982 el corto auge de la economía nacional. - La crisis económica instala sus reales en el país.

Paralelo a la situación económica, el desarrollo político es acelerado. La etapa de auge económico permite al gobierno experimentar un nuevo modelo de organización - política, más acorde al crecimiento y maduración de la -- sociedad.

En 1977 el Lic. Jesús Reyes Heróles, Secretario de Gobernación, pone en marcha la reforma política, continuación de la "apertura democrática" del Gobierno de Luis - - Echeverría. La Ley electoral es reformada y da lugar a la aprobación en 1978, de la Ley de Organizaciones Políticas - y Procesos Electorales.

Este nuevo esquema jurídico posibilita la inclusión legal de diversos grupos ideológicos. Tres partidos obtienen su registro legal como organismos políticos nacionales; el Partido Comunista Mexicano, el Partido Socialista de los Trabajadores y el Partido Demócrata Mexicano.

De esta forma, el abanico político de la época, incluyó a siete diferentes opciones ideológicas. De 1978 en adelante, la política de la oposición, se hace a través de cauces institucionales. La Reforma Política amplió considerablemente los mecanismos de participación de órganos sociales con capacidad crítica y de movilización social.

A continuación se sintetizan los aspectos más trascendentes de los planes y programas elaborados durante el período del Presidente José López Portillo.

1. PROGRAMA INTEGRAL PARA EL DESARROLLO RURAL 1977 - 1982

Desde su origen, el Programa Integral para el Desarrollo Rural (P.I.D.E.R.) utilizó la planeación en sus estudios micro-regionales para establecer una estrategia que orientara las acciones en las comunidades y sirviera de marco de referencia a los presupuestos anuales.

De esta forma se establecía una congruencia entre las acciones y los objetivos dentro de cada micro-región y los objetivos estratégicos del programa a nivel nacional, pero hacía falta establecer la liga con el resto de acciones que realizaban las dependencias a nivel estatal y con los grandes objetivos nacionales.

Con la aparición del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y el impulso a la formulación de los planes estatales de desarrollo en la presente administración, se avanza en el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación y se presentan las condiciones necesarias para vincular el PIDER a los grandes objetivos nacionales de producción de alimentos, de empleo y de dotación de mínimos de bienestar de cumplir con el propósito de fortalecer el federalismo y de apoyar un creci---miento más equilibrado.

La finalidad del PIDER es inducir un proceso de desarrollo autosostenido de las comunidades rurales mediante la participación organizada de sus habitantes para generar y retener excedentes económicos, canalizados hacia inversiones productivas y garantizarles el acceso a niveles mínimos de bienestar.

2. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PESQUERO (1977 - 1982)

La pesca y sus actividades secundarias -señala el plan- pueden contribuir de manera decidida a mejorar los niveles nutricionales de nuestra población, crear numerosos empleos, realizar aportes de significación al producto interno bruto (PIB) y proporcionar montos considerables de divisas. Esto, en general, puede lograrse con una inversión relativamente baja, la pesca debe considerarse una actividad integrada: captura, cultivo, comercialización y consumo.

Los recursos pesqueros de México representan un potencial para mejorar la alimentación popular y aumentar los niveles de ocupación, sin embargo, los beneficios no han sido favorables a todos los sectores, debido al intermediarismo.

Por otra parte, el financiamiento muestra deficiencias, notándose que descansa en el sector público. Mientras la banca privada se concentra en el sector industrial. La participación del sector público es importante, pues construye embarcaciones, participa en la captura, en la industrialización y comercialización, la acción del Estado, por lo tanto, es de importancia estratégica, por cuanto ella permite orientar el desarrollo pesquero.

El plan de desarrollo pesquero elabora una proyección de política pesquera a largo plazo y plantea una transformación radical en esta materia.

3) PROGRAMA NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA 1978 - 1982

Con la coordinación del CONACYT se elaboró el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, 1978-1982. El sector privado, la comunidad científica, técnicos de diversos institutos de investigación, y directores de los centros educativos participaron en la preparación de este programa.

El programa considera la política económica vigente en el periodo señalado, relativa a la producción de energéticos convencionales y no convencionales, bajo la necesidad de lograr la autosuficiencia alimenticia, y la urgencia de mejorar la salud pública en toda la nación, combatir el desempleo y alcanzar la autodeterminación científica y tecnológica.

Para construir los grupos de trabajo se definieron tres áreas y 39 ramas científicas y tecnológicas:

- 1) Investigación básica física, química, matemática y biología.
- 2) Investigación orientada: alimentación, agropecuaria y forestal, salud, ciencias del mar y limnología ecología, ciencias sociales, información, entre otras.
- 3) Desarrollo y adaptación de tecnología: Tecnología de alimentos, agrícola, ganadera y comercial, industrias, energética, agrícola, minera química, textil, automotriz, farmacéutica, maderera, papelera, de la construcción, telecomunicaciones, e inventiva-tecnológica, entre otras.

El Programa Nacional de Ciencia y Tecnología que se basa en un inventario minucioso de ofertas y necesidades planteadas por numerosas instituciones y grupos de los especialistas más destacados del país, contiene solo los programas que se habían estructurado hasta la fecha o que cambiarán al recibir nuevos y cuando se ejecutaran los ya presentados.

El Programa propone metas específicas de formulación de recursos humanos derivadas de las demandas de los sectores de investigación, educación y producción así como de la administración pública. Las becas se asignarán preferentemente a las instituciones que tengan programas en marcha.

Asimismo, el Programa propone metas específicas de formación de recursos humanos derivadas de las demandas de los sectores de investigación, educación y producción así como de administración pública. Las becas se asignarán preferentemente a las instituciones que tengan programas en marcha.

Para lograr las metas del Programa, en 1982 el gasto público y privado por este concepto será aproximadamente el 1% del Producto Interno Bruto.

4) PLAN NACIONAL DE EDUCACION Y METAS DEL SECTOR EDUCATIVO 1979 - 1982

En 1977 se elaboró el Plan Nacional de Educación con base en un análisis cualitativo de la situación del sector educativo. En 1978 se definieron las prioridades, se fijaron las metas y se prepararon los precios para el periodo 1974-1982 para la ejecución del Plan.

Para la elaboración y ejecución del Plan se conside-

ró fundamentalmente la participación de los sectores público, privado y social, magisterio, educandos y padres de familia.

El sustento ideológico del PNE fue el Artículo 30. Constitucional. A partir de éste, se fijan 5 metas a cumplir y diferentes plazos y regiones, sectores o áreas de participación educativa. Las 5 metas son:

- 1) Asegurar la educación básica a toda la población.
- 2) Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios.
- 3) Elevar la calidad de la educación
- 4) Mejorar la atmosfera cultural del país
- 5) Aumentar la eficiencia del sistema

5) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL 1979 - 1982

Este Plan, toma como estrategia el crecimiento industrial de México, el cual a partir de 1965 ha procedido a menor ritmo, durante la primera mitad de los años setenta, se caracterizó por periodos de relativo estancamiento, seguido por fases de auge de corta duración. Este comportamiento pone de manifiesto el agotamiento paulatino del patrón de desarrollo que siguió la economía mexicana desde la segunda guerra mundial.

La experiencia de otros países en proceso de desarrollo que siguieron un patrón de crecimiento similar al de México indica que, de no haber condiciones específicas para aminorar la dependencia financiera, la crisis que ésta ocasiona se torna crónica.

La estrategia para superar la crisis esta concebida en tres etapas: superar la crisis, fase que ya se ha cumplido pues se logro recuperar la actividad económica gracias al esfuerzo social, particularmente de las clases trabajadoras. La segunda etapa consiste en consolidar las bases de un proceso de desarrollo capaz de sustentarse así mismo. La tercer fase es la de un crecimiento acelerado, esta tercera fase deberá prolongarse, por lo menos, durante el decenio de los noventa.

6) PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980 - 1982

A mediados del sexenio del Presidente José López Portillo, se publicó el Plan Global de Desarrollo, como parte del proceso de reforma económica promovido en dicho sexenio. Entre los aspectos más relevantes de dicho plan se destaca:

El Plan deriva de una concepción de desarrollo integral, persigue integrar todos los aspectos de la vida social y comprende desde los supuestos fundamentales hasta las características de las políticas sectoriales, aparte de los elementos de congruencia entre la planeación estatal y sectorial.

El plan está integrado por tres partes: una política económica y una social.

La primera se integra con la caracterización, orientación e instrumentación de la política interior, la política exterior, la de seguridad nacional y la de impartición de justicia y, asimismo, contine un diagnóstico del desenvolvimiento socio-económico del país.

La segunda parte del Plan es la económica. En esta se presenta la estrategia de desarrollo para conseguir el cambio estructural. La estrategia delineada, representa el conjunto de acciones articuladas que se requieren para alcanzar los objetivos globales. El petróleo está íntimamente ligado a la viabilidad de la estrategia. Adicionalmente a los recursos del petróleo, el esfuerzo de financiamiento del desarrollo se basa en la generación de un mayor nivel de ahorro interno.

La política fiscal, que incluye a la tributaria y de estímulos fiscales, ha enfatizado no solo el aspecto recaudatorio, sino su impacto en la equidad y en el fomento al empleo.

Destaca, por otra parte, la revisión de la política comercial, reduciendo gradualmente el excesivo proteccionismo y fomentando con programas permanentes de mediano plazo, las exportaciones no petroleras.

La tercera parte del Plan es la social. En ella se muestra cómo la política económica y social que se ha venido instrumentando está dirigida principalmente a transformar el crecimiento económico en desarrollo social.

Este planteamiento económico y social guarda relación directa con un sistema político viable en proceso de modernización democrática.

7) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO AGRO INDUSTRIAL 1980-1982

El plan en su primera parte contiene un diagnóstico del proceso de desarrollo agroindustrial en México en el cual se seña-la el proceso de sustitución de importación de la década de los cuarentas y sus consecuencias en el sector.

El proceso de transformación agroindustrial, se ha integrado de manera vertical y, dado su mayor peso específico como proceso económico, ha subordinado significativamente la producción primaria.

Las experiencias institucionales -señala el documen- to- no han logrado aún suscitar una dinámica de desarrollo agroindustrial sostenida, en el renglón social del agro, don- de se cuenta con una estructura jurídica que permite mejores condiciones de transacción económica para los productores.

El Plan, plantea que la acción del Estado estará su- jeta al siguiente orden de prioridades:

- El régimen de propiedad de los recursos materiales y de las plantas industriales constituye el primer criterio de prioridad.
- El segundo criterio es el carácter de la producción. Por lo que su prioridad se vincula con la satisfacción de los requerimientos alimenta- rios del pueblo
- En el tercero se refiere al efecto que el desa- rrollo agroindustrial produce sobre el empleo

de los ingresos en el medio rural.

- Por último, la integración jurídica y económica de los procesos agroindustriales es un elemento fundamental para delimitar el ámbito de incidencia del Plan.

Los instrumentos de política contemplados, tienen un nivel de definición normativo que emana de la estrategia global.

Las políticas instrumentales del desarrollo agroindustrial son: Crédito y financiamiento, estímulos y regulación fiscal, inversión y gasto público, comercialización, inversiones y empresas extranjeras, desarrollo científico y tecnológico, organización e integración productiva, como último administración pública.

B) PLAN DEL SECTOR COMERCIO (1980-1982)

Como respuesta a las necesidades básicas de la mayoría de la población y para evitar conflictos entre los sectores de la sociedad se realizó una actualización de la función pública, la cual debe fortalecer la producción y distribución de bienes y servicios.

Objetivos Generales:

1. Organizar la estructura comercial para el abasto popular regulada por el Estado.

2. Lograr que las actividades comerciales estimulen la producción básica.
3. Conseguir que las actividades comerciales contribuyan a jerarquizar el uso de las divisas disponibles.

Objetivos Específicos:

1. Comercio Interior:

-Apoyar la autosuficiencia alimentaria, proteger el poder adquisitivo, reducir los márgenes de comercialización, modificar las tendencias estructurales del sistema comercial, fomentar la integración de una industria nacional, orientar y defender al consumidor, vigilar el cumplimiento de las normas que protegen al consumidor y promover el óptimo aprovechamiento de materiales y recursos de la administración pública federal.

2. Regulación y Abasto:

-Asegurar a la población del país el abasto de los bienes y servicios socialmente necesarios de manera oportuna, asegurar la disponibilidad interna de productos básicos, evitar el intermediarismo, buscar la autosuficiencia alimentaria y elevar la eficiencia distributiva del aparato comercial.

3. Comercio Exterior:

-Mejorar nuestra balanza de pagos con el exterior, jerarquizar las importaciones de acuerdo a las necesidades del desarrollo económico del país, racionalizar el sistema de protección, mejorar las condiciones del intercambio comercial con el exterior, desarrollar e integrar el comercio en la franja fronteriza y zonas libres al resto de la economía.

9) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO (1982)

El origen del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), se remonta a mayo de 1978. Este se va conformando como una respuesta a la velocidad de crecimiento de la población y su transformación de rural en urbana. En este sentido se elaboró la política de asentamientos humanos, la cual tiene dos líneas: una orienta las situaciones de urgencia, creadas por las presiones demográficas y sus desequilibrios, y la otra preve y regula los asentamientos futuros. Lo cual significa la decisión nacional de regular la forma de distribuirnos en el territorio para mejorar la calidad de vida de todos.

El Sector Asentamientos Humanos a través del PNDU, tiene la responsabilidad de impulsar esta nueva estructura geográfico-especial mediante sus programas. Dentro de este proceso, la planeación de los asentamientos humanos comprende los siguientes elementos:

1. La planeación del territorio, que se aplica a escala nacional, estatal y municipal.

2. La planeación del desarrollo urbano de los centros de población.
3. La planeación de los elementos, componentes y acciones del Sector.

**10) PROGRAMA DE ENERGIA. METAS A 1990 Y
PROYECCIONES AL AÑO 2000
(1980-1982)**

El Programa de Energía deriva sus principales lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo Industrial.

En el caso de la energía, el efecto de sus condiciones no se materializan de inmediato, su horizonte temporal es amplio, dado los largos periodos de maduración de las inversiones, el lento desarrollo e incorporación de nuevas opciones tecnológicas y la inflexibilidad de los patrones de demanda.

El objetivo primordial del Programa es aprovechar la dotación abundante de energéticos disponibles para fortalecer, modernizar y diversificar la estructura económica de México.

Por esto se señala es necesario un Programa de energía para acrecentar la duración para implantar una estructura de producción y consumo de energía que facilite la transición gradual ordenada a una situación de escasez de hidrocarburos mundial.

Los objetivos específicos del Programa son:

- I. Satisfacer las necesidades nacionales de energía, primaria y secundaria.

- II. Racionalizar la producción y el uso de la energía.
- III. Diversificar las fuentes de energía primaria prestando particular atención a los recursos renovables.
- IV. Integrar el sector de la energía al desarrollo del resto de la economía.
- V. Conocer con mayor precisión los recursos energéticos del país.
- VI. Fortalecer la infraestructura científica capaz de desarrollar el potencial de México en este campo y de aprovechar nuevas tecnologías.

Para esto, es menester dar respuesta a preguntas básicas: ¿Cuánto tiempo sería autosuficiente el país en hidrocarburos? ¿En qué situación se encontrará la economía una vez que deje de serlo y qué características estructurales tendrá el desarrollo? En este sentido, el Programa contempla metas específicas de racionalización y conservación a alcanzarse durante los años ochentas. Los recursos energéticos del país -petróleos, gas y carbón- son propiedad de la Nación. Su transformación es una actividad regulada por el Estado, de acuerdo al mandato constitucional

II) SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO 1980-1982

Las metas de consumo alimentario y medios para satisfacerlas

son dos vertientes fundamentales para un rápido aumento en la producción de alimentos básicos y apoyos múltiples al consumo de las mayorías empobrecidas de México.

Dar un cabal cumplimiento a la prioridad alimenticia -se establece en el documento- no es sólo justicia social, sino que se sustenta en dos razones adicionales: económica y de soberanía.

Los alimentos se usarán cada vez más como elementos estratégicos de negociación y aún de presión. Por lo mismo es necesario ser autosuficiente en materia alimentaria si se quiere ser potencia energética.

En México lo que se ha llamado la modernización "marginalizante" ha contribuido en mucho a la crisis agrícola. De tal surte -se afirma-, que hemos pasado a comprar lo que antes exportábamos.

Satisfacer la autosuficiencia alimentaria añade el objetivo de justicia, al de soberanía y producción y es así congruente con nuestra realidad y filosofía política.

Es condición fundamental de esta estrategia, romper el círculo vicioso de importar productos agrícolas porque no se produce lo suficiente... pero que luego ya no se producen porque se importan.

Impulsar como productores de granos básicos a los empobrecidos campesinos en las zonas de temporal, y en su papel simultáneo como sus principales consumidores da una correlación estratégica de la mayor importancia, pues la subalimenta

ción es esencialmente un problema de pobreza cuya mejor solución es la reactivación productiva de quienes la padecen.

Se plantea un aumento generalizado de la producción agropecuaria y pesquera para producir en el plazo más breve posible los alimentos más importantes de la Canasta Básica Recomendable.

Es en función de esta meta, la autosuficiencia alimentaria, que se revitalizará la alianza entre el Estado, los campesinos y las comunidades pesqueras.

Otro elemento de la estrategia es la reconversión de la ganadería a un sistema más intensivo, con el doble propósito de librar tierras para el cultivo y elevar su productividad para atender eficientemente la demanda de carne y leche que el crecimiento del país habrá de plantear.

El sector pesquero tiene un papel fundamental en la estrategia de autosuficiencia alimentaria. Se prevé que el consumo de pescado en la población debería ser de 30 gramos por persona.

Los precios de garantía jugaron un papel importante de estímulo en la estrategia. En ese entonces, un aumento en los precios de garantía se justificaba en la necesidad de producir más. Los aumentos en los precios de garantía, que eran negativos para los sectores de más bajos recursos, debían ser complementados con otras políticas que minimizaron este efecto negativo. Estas políticas debían ser: subsidios al consumo y una amplia red de distribución de los productos subsidiados.

El SAM desarrolló como principio normativo un planteamiento en el que se estimó lograr la autosuficiencia en los productos de la Canasta Básica Recomendable (CBR) (maíz, frijol, arroz, trigo, soya, cártamo, ajonjolí, sorgo).

El SAM pretendía un enfoque totalizador porque contemplaba el objetivo de autosuficiencia alimentaria. Era un instrumento de planificación integral, pues planteaba objetivos, metas cuantificadas e instrumentos de acción a corto y largo plazo ligados a su visión totalizadora.

El Sistema Alimentario Mexicano, coadyuva al cumplimiento de los cuatro grandes objetivos trazados en el plan global de desarrollo:

1. Reafirmar y fortalecer la independencia del país al orientarlo hacia la autosuficiencia alimentaria, asegurando así la soberanía nacional ante el llamado poder alimentario que cobra singular relevancia en la coyuntura actual.
2. Tiende a proveer ocupación y mínimos de bienestar a la población al propiciar la creación de empleos rurales y al reorientar el consumo de las mayorías hacia la satisfacción de sus requerimientos mínimos.
3. Busca mejorar la distribución del ingreso entre las personas factores y regiones, mediante la reactivación de los productores y zonas temporeras y la reasignación de los recursos.

4. Promueve un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente de toda la cadena alimentaria a la vez que busca la autonomía tecnológica nacional en dichas actividades.

Para alcanzar los objetivos del Sistema Alimentario Mexicano se requiere que los sectores involucrados: agropecuario, pesca, comercio e industria, incorporen los lineamientos de política económica, los planteamientos estratégicos y los lineamientos operativos propuestos por el SAM a sus planes rectoriales, programas y proyectos e, incrementen su asignación de recursos a las zonas geográficas y grupos de población prioritarios, que han sido definidos por el sistema.

CAPITULO IV

**EL SISTEMA NACIONAL DE
PLANEACION DEMOCRATICA**

**" NADIE FORMULA PLANES PARA FRACASAR,
PERO MUCHOS FRACASAN POR FALTA DE
PLANES "**

F. ARTHUR CLARK

A) CRISIS Y PLANEACION

En tiempos de crisis, la planeación es un instrumento de gobierno indispensable. Se requiere establecer con claridad los objetivos del desarrollo, estrategias, políticas y metas afines al proyecto nacional.

Existe en la actualidad una amplia experiencia en materia de planeación, tanto en países de economía de mercado como en países de economía centralmente planificada. La planeación no es patrimonio exclusivo de ningún país o sistema económico o político.

El panorama económico internacional refleja una aguda crisis. Particularmente, en los últimos años se han presentado cambios bruscos en el sistema financiero mundial, tal es el caso de la deuda, que ha rebasado los aspectos meramente contables y se ha convertido en un grave problema político tanto para los países acreedores como para los deudores.

En el concierto de las naciones se presenta una seria dificultad de una recuperación económica sostenida y generalizada.

Los países en vías de desarrollo se encuentran en una recesión cuya profundidad y generalidad puede ser más grave que la crisis económica de 1929, lo que ha agudizado la vulnerabi-

lidad de estos países, principalmente de América Latina, y por otra parte, no se vislumbran perspectivas de solución en el -- corto plazo.

México no escapa a la actual crisis económica que se presenta como consecuencia de factores coyunturales de fondo internacional y estructurales de condición interna, propiciados por un desarrollo económico sectorial desequilibrado, una inequitativa distribución de la riqueza y del ingreso, -- así como de una marcada dependencia del aparato productivo - hacia el exterior.

El fortalecimiento de la planeación como instrumento de gobierno y de transformación social, se hizo imprescindible al estado mexicano, por lo que en 1982 surge el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) con base en las experiencias acumuladas en nuestro país por más de medio siglo y las aportaciones teóricas y prácticas de otros países.

Es necesario que la planeación propicie la organización, el orden y la racionalidad tanto para ordenar la economía en el corto plazo, como para promover los cambios estructurales de fondo que requiere el país.

B) REFORMAS CONSTITUCIONALES

En diciembre de 1982, el Presidente de la República Miguel - de la Madrid Hurtado, presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa para reformar los artículos 25, 26, 27, y 28 de -

la Constitución. La iniciativa se refiere a la rectoría del Estado y la economía mixta; y establece un sistema de planeación democrática del desarrollo, "En las reformas se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, - así como aquellos de regulación y fomento". (20)

Con la aprobación de las reformas, constitucionales y su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de febrero de 1983 se elevó a rango constitucional la planeación y se incorporaron y actualizaron los principios de desarrollo económico. "Por primera vez se contará con un conjunto explícito de atribuciones, consistente, definido en sus alcances, con instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos para llevar al derecho los nuevos - conceptos económicos". (21)

Las modificaciones al marco legal señalan el inicio de una serie de transformaciones jurídico-administrativas y económico-administrativas, que constituyen una nueva etapa de la planeación en México. En esta materia, quizás la aportación más relevante en su carácter democrático, la voluntad expresa del Estado de incorporar a las organizaciones sociales al proceso de planeación, en sus diversas etapas y componentes.

Los aspectos más relevantes de las Reformas Constitucionales son:

Artículo 25 Constitucional.- En el se fijan las bases para el desarrollo de la economía mexicana a largo -

plazo y se indica que la rectoría del Estado se realizará, a través del proceso de planeación, con la participación - de los sectores sociales.

Se establece la concurrencia de los sectores público, social y privado en el desarrollo económico nacional.

El sector público tendrá a su cargo las áreas es tratégicas que señala el Artículo 28 y podrá participar - por si o con los otros dos sectores en el impulso y organi zación de áreas prioritarias del desarrollo.

Para el sector social se prevé el establecimiento de "mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social". (22) Que lo constituyen: "los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenecen mayorita ría o exclusivamente a los trabajadores y en general, de to das las formas de organización social para la producción, - distribución y consumo de bienes y servicios socialmente ne cesarios". (23)

La actividad económica de los particulares será alentada y protegida por la ley, de tal grado que el sector privado contribuya al desarrollo económico nacional.

Artículo 26 Constitucional.- En este artículo se incorporaron la normatividad de la planeación y se sentaron las bases para un sistema democrático de amplia participa ción popular en dicho proceso.

El carácter democrático del sistema de planeación, fue una demanda explícita de la mayoría de los participantes en la vida económica nacional. Por lo que su incorporación a la ley máxima es de fundamental importancia, ya que así el Estado podrá hacer converger los esfuerzos y aportaciones de todos a través de la consulta popular en el Plan y los programas de desarrollo.

Se prevé la realización de una ley que norme la -- planeación, en la que se faculte al Ejecutivo como responsable de establecer los procedimientos y mecanismos "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". (24) Conforme a este mandato se ex pidió la Ley Federal de Planeación, aunque es pertinente se ñalar que faltando unos pocos meses para que finalice la -- actual administración, todavía no se ha expedido el reglamento de dicha ley.

Las modificaciones a este artículo, son sumamente importantes ya que constituyen la base constitucional de la participación social en el proceso de planeación.

Dichas reformas obligan al Estado a organizar un Sistema de Planeación Democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales y faculta al Ejecuti vo Federal para que establezca los procedimientos de participación de consulta popular. Sin embargo, la participación social únicamente se realizó durante la campaña políti co-electoral del C. Presidente, así como durante el proceso

de integración de los planes sectoriales.

Artículo 27 Constitucional.- Se reformaron las -
fracciones XIX y XX con la finalidad de introducir el con-
cepto de desarrollo rural integral y las condiciones para
hacer expedita la justicia y fortalecer la seguridad jurí-
dica en la tenencia de la tierra.

El desarrollo rural integral contempla: el generar
empleos e incorporar a la población campesina al desarrollo
nacional, fomentando la actividad agropecuaria y forestal -
para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructu
ra, insumos, créditos y servicios de capacitación y asisten
cia técnica.

También establece la expedición de un reglamento
para planear y organizar la producción agropecuaria, su in
dustrialización y comercialización, considerándolos de in
terés público.

Artículo 28 Constitucional.- Se establece el prin
cipio nunca antes acreditado de libre competencia y en fun
ción de ella, se fijan las normas operativas a seguir. Se
amplia así la interpretación del monopolio en las manifesta
ciones de concentración en la industria, el comercio y los
servicios.

Se proteja los consumidores propiciando su orga
nización y especificando las actividades que el Estado ha -
de realizar en forma exclusiva. Las "actividades estratégi
cas", expresión que establece algunas funciones propias

de la soberanía económica, servicio a cargo exclusivo del gobierno federal y la explotación de dominio directo, que por su significado social y nacional también deben atenderse con base al interés general que sólo garantiza la dirección del Estado.

En relación a los servicios bancarios, se establece que la Nacionalización de la Banca es definitiva e irreversible. En tal virtud, la última parte del párrafo quinto se establece que "El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares". (25)

C) LEY DE PLANEACION

En cumplimiento al Artículo 26 Constitucional, que establece la necesidad de que una norma específica defina los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el 5 de Enero de 1983, apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación, La Ley de Planeación que consta de cuarenta y cuatro artículos divididos en siete capítulos. Los aspectos más relevantes de cada uno de los mencionados capítulos se señalan a continuación:

Capítulo Primero. Disposiciones Generales.

Se establece que las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y señala las bases normativas de la planeación.

La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para lograr un desarrollo integral del país, fortaleciendo la independencia y soberanía nacionales; preservando y perfeccionando el régimen democrático, republicano, federal y representativo que establece la Constitución; respetando las garantías individuales y sociales; fortaleciendo el pacto federal y respetando el equilibrio de los factores de la producción.

La responsabilidad de conducir la planeación recae sobre el Ejecutivo Federal, con la aprobación del Congreso de la Unión, que podrá formular las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecua-

ción del propio plan.

Capítulo Segundo.- Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En este apartado se definen las responsabilidades de las entidades y dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal, particularmente de las secretarías -- globalizadoras Secretaría de Programación y Presupuesto (S.P.P.) Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.) y secretaria de la Contraloría General de la República (SECOGEF) en el ámbito de la planeación.

También se establece la necesidad de una ley reglamentaria que contenga las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y del proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas a que se refiere este ordenamiento.

Capítulo Tercero.- Participación Social en la Planeación.

Se establece la participación y consulta de los diversos grupos sociales, para elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas sectoriales.

Las organizaciones sociales participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán.

Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Para poder llevar a cabo este proceso, el sistema deberá prever la normatividad a que se sujetará la participación y consulta para la planeación nacional de desarrollo.

Capítulo Cuarto.- Plan y Programas.

En este capítulo, se definen las características y elementos esenciales del Plan y su congruencia con los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales que de él se derivan.

El Plan Nacional constituye el compromiso político fundamental del Gobierno Federal con la sociedad mexicana, contiene los objetivos nacionales, estrategias y prioridades que deberán orientar la gestión gubernamental; deberá formularse durante los primeros seis meses de cada administración y su vigencia es de seis años. (26)

El Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias así como para las entidades paraestatales.

La coordinación en la ejecución del Plan y los programas se propondrá a los gobierno de los Estados, a través de convenios y con la finalidad de lograr un desarrollo integral.

Capítulo Quinto.- Coordinación.

La ley plantea un esquema de coordinación para la planeación entre la federación y los estados. En consecuencia, los gobiernos estatales y las autoridades municipales asumen en plena libertad, conforme a sus competencias, la prerrogativa de realizar la planeación en el ámbito de sus jurisdicciones. En este contexto destaca la posibilidad y la conveniencia de que el Ejecutivo Federal, acuerde con los gobiernos estatales, y por su conducto con los municipios las tareas de la planeación, que coadyuve al cumplimiento de los objetivos programáticos señalados en el Plan.

Para efecto de la coordinación con los estados, el Gobierno Federal, podrá convenir con las autoridades estatales: Su participación en la planeación estatal; los procedimientos de coordinación; los lineamientos metodológicos; la elaboración de los programas regionales y la coordinación de acciones comunes.

Capítulo Sexto.- Concertación e Inducción

Se señalan las bases generales a través de las cuales el Ejecutivo Federal podrá concertar la realización de acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados. Las acciones concertadas que se realizarán a través de contratos o convenios de carácter administrativo, se considerarán como de Derecho Público.

Capítulo Séptimo.- Responsabilidades.

Finalmente para asegurar la oportuna y adecuada ejecución de

los compromisos contraídos en los términos de la propia ley, se preven las medidas disciplinarias y sanciones pertinentes conforme a la ley. Se establece asimismo, que el Ejecutivo Federal propondrá a las autoridades estatales que los convenios relativos incluyan sanciones por su incumplimiento.

D) SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

1. Definición.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) es un conjunto de relaciones entre las dependencias y entidades - del sector público, con las organizaciones de diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, con la finalidad de efectuar acciones encaminadas -- al cumplimiento del Plan y los programas.

El sistema comprende también mecanismos permanentes de participación social en los que se hacen propuestas, se plantean demandas, formalizan acuerdos y toman parte activa en el proceso de planeación.

Dentro del sistema se distinguen en el proceso -- cuatro etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación, se apoya en la estructura institucional, en sus -- tres niveles y cuenta con una infraestructura básica.

De acuerdo a la responsabilidad que tienen los -- participantes en el sistema, se elaboran programas que se -- distinguen por su jerarquía, su cobertura espacial y temporal y su función dentro de la planeación nacional.

El SNPD involucra principalmente a las dependencias del Estado que llevan a cabo actividades de planeación (programación-presupuestación, información, control y evaluación) y a las áreas operativas que deben estar en posibilidad de ejecutar lo planeado.

Entre los lineamientos más significativos del --
SNPD destacan los siguientes:

- a) La planeación la llevan a cabo los tres órdenes de gobierno. Incorpora activamente a los tres diferentes sectores que integran nuestro sistema de economía mixta y las organizaciones de la sociedad.
- b) La participación de la sociedad debe darse en todos los niveles y etapas del proceso de planeación.
- c) La planeación no debe concebirse tan solo como mera formulación de planes y programas, involucra también las actividades relativas a la programación, presupuestación, control y evaluación.
- d) La descentralización de la vida nacional es un imperativo del Sistema de Planeación, a través del fortalecimiento de las acciones que lleven a cabo las tres órdenes de gobierno, a partir de sus distintas competencias.
- e) El otorgar la categoría de plan a un solo documento, implica la necesidad de jerarquizar los diversos documentos del proceso de planeación y de asegurar la indispensable congruencia que debe existir entre ellos.

- f) Vincular los criterios de asignación territorial del gasto público federal con las políticas y necesidades de los gobiernos estatales y municipales.
- g) El Sistema de Planeación no debe implicar la generación de nuevas estructuras administrativas en la Administración Pública Federal.
- h) Dentro del proceso de planeación se debe dar prioridad al fortalecimiento de las tareas de la etapa de instrumentación.
- i) Consolidar la vigencia del SNPD a través de la definición de responsabilidades claras y descentralización de funciones para todos los integrantes del sistema, para el logro de lo planeado en cada ámbito de competencia.
- j) Dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática se debe profundizar en el tratamiento de las prioridades nacionales que tienen una expresión intersectorial, estableciendo los mecanismos de coordinación pertinentes entre las distintas dependencias y entidades involucradas en los mismos.
- k) La formulación de planes y programas tendrá sustentamento en una perspectiva realista de los recursos y medios de financiamiento existentes para definir objetivos y metas.

- 1) Para consolidar la planeación es indispensable disponer de una infraestructura de información, de investigación, de capacitación, de divulgación de resultados, y tener la capacidad de --operar y controlar los proyectos de inversión.

2) COMPONENTES Y ETAPAS.

La planeación es el proceso en el cual se ordenan permanentemente y por anticipado de manera racional y sistemática. Las acciones gubernamentales pertinentes para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional y en los programas que de él se derivan. La complejidad del proceso de planeación requiere de agrupar las diversas actividades en cuatro grandes etapas, que aunque lógicamente secuenciales, en la práctica se pueden dar simultáneamente.

a) Formulación.

Es el conjunto de actividades orientadas a definir las prioridades, objetivos, estrategias y políticas de desarrollo integral del país. En esta etapa se elaboran el Plan Nacional de Desarrollo, que constituye el marco orientador de los demás programas; así como los Programas Institucionales a Mediano Plazo y los Programas Estratégicos, Especiales y Regionales.

b) Instrumentación

En conjunto las actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias Plan y programas de Mediano Plazo, así como los objetivos y metas de corto plazo. Para ello, en esta etapa se elaboran programas operativos anuales que vinculan el mediano con el corto plazo. Las tareas esenciales de esta etapa consisten en precisar las acciones y metas para cumplir con los objetivos establecidos, la asignación de recursos en congruencia con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); elegir los principales elementos de política económica y social; así como determinar a los responsables y los plazos de la ejecución.

La instrumentación se lleva a cabo a través de cuatro vertientes:

La vertiente de obligación se aplica a la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, con las características propias de las entidades y dependencias que la integran.

La vertiente de coordinación incorpora aquellas acciones que en materia de planeación realice la federación con los gobiernos y entidades federativas, y a través de éstos con los municipios, mediante los Convenios Unicos de Desarrollo.

La vertiente de concertación que comprende las acciones gubernamentales, que serán objeto de convenio o contrato con los particulares o los grupos sociales organizados.

La vertiente de inducción se refiere al manejo de instrumentos y acciones económicas y sociales, normativos.

y administrativos que utiliza y desarrolla el gobierno federal para inducir el comportamiento de los sectores social y privado, para el cumplimiento de los objetivos, prioridades y políticas de la Planeación del Desarrollo.

c) Control

Es el conjunto de actividades encaminadas a verificar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en Plan y los programas.

El control es un mecanismo preventivo y correctivo que permite detectar desviaciones, insuficiencias e incongruencias en la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones.

Se contemplan dos grandes tipos de control: i). normativo y administrativo, para vigilar el cumplimiento de la normatividad por parte de las dependencias de la Administración Pública; y ii) económico y social, para vigilar la congruencia entre el Plan con los programas que se derivan del sistema, y entre los efectos económicos y sociales consecuencia de su ejecución.

d) Evaluación

Es el conjunto de actividades dirigidas a cotejar periódicamente lo programado con lo realizado a fin de retroalimentar el sistema en su conjunto, con lo que se asegura su carácter flexible y dinámico.

La evaluación también tiene dos vertientes: - -
normativo-administrativa, destinada a determinar la operatividad de los componentes del sistema en relación a la - -
normatividad que rige su actividad, la económica y social di
rigida a ponderar, cuantitativa y cualitativamente los re--
sultados de la ejecución del Plan y los programas.

Las acciones fundamentales de la evaluación se --
orientan a confrontar los resultados obtenidos al final del periodo correspondiente, con los objetivos y metas establecidas, así como a verificar el cumplimiento de los objetivos del Plan y los programas y a ponderar el impacto socio-eco-
nómico en otros programas; evaluar la congruencia entre las diferentes etapas y componentes del sistema; y retroalimentar al sistema en su conjunto, particularmente a partir de la instrumentación.

El SHPD establece normativamente la participación de las organizaciones sociales en la evaluación, pero no se precisan los instrumentos ni los mecanismos para su realiza-
ción. Los Foros de Consulta Popular, constituyen un instru-
mento idóneo para la participación social en el proceso de planeación, que hasta la fecha se limita a la etapa de formulación. Cumplir con la normatividad establecida en la ma
ter a sería un formidable avance en el proceso de democrati-
zación del país.

Por otra parte es conveniente señalar, que pese a los grandes avances alcanzados, todavía subsiste una gran -
incongruencia de fondo y de forma entre la información proporcionada por las diferentes dependencias en materia de --

control y evaluación particularmente entre: El Informe de Gobierno, la Cuenta Pública, El Presupuesto de Egresos de la Federación, el Informe de Ejecución del Plan y el Informe Trimestral al Congreso de la Unión, entre otros.

3) LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SNPD.

El sistema se integra por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los organismos de coordinación entre la federación, los estados y municipios, y por las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de planeación, vinculadas a través de: las unidades de planeación de cada dependencia o entidad paraestatal, los gabinetes especializados, las comisiones intersectoriales, los Comités para la Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADE) que son los órganos de coordinación entre los tres niveles de gobierno, los mecanismos de participación social y otras instancias de comunicación y diálogo que sean establecidos en función de las necesidades del sistema.

En la estructura del SNPD, se establecen tres niveles: Global, Sectorial e Institucional.

- a) **NIVEL GLOBAL.**- Se integra por las dependencias que -- realizan acciones relativas a los aspectos más generales de la economía y de la sociedad. Las tres Secretarías que atienden aspectos globales de la Administración Pública Federal son: la de Programación y Presupuesto; la de Hacienda y Crédito Público y la de la -- Contraloría General de la Federación. Las responsabi-

lidades y atribuciones de cada una de ellas, están --
contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pú
blica Federal; artículos 31º, 32º y 32º Bis; y en la
Ley de Planeación, artículos 14º, 15º y 18º respectiva
mente.

- b) **NIVEL SECTORIAL.**- El nivel sectorial se refiere a la
actual división de la Administración Pública Federal
por sectores y que atiende aspectos específicos de la
economía y la sociedad. En cada uno de los Sectores -
se agrupan los organismos paraestatales, de acuerdo a
su ámbito de competencia.

La Ley de Planeación establece en su artículo 16º la -
participación de las dependencias en la estructura ins
titucional del SNPD.

Entre los aspectos más relevantes destacan la responsa
bilidad por parte del titular de las dependencias coor
dinadoras de sector, de las actividades relativas a la
planeación apoyándose para ello en una Unidad de Pla--
neación y en una estructura administrativa y ejecutiva.
Se establecen los objetivos y prioridades sectoriales
y los objetivos y prioridades nacionales contenidas en
el PND para conformar el marco de referencia de la pla
neación del nivel institucional y coordinar las activi
dades de la planeación de las entidades paraestatales
agrupadas en el sector.

c) **NIVEL INSTITUCIONAL.**- Se integra por las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal; Organismos Descentralizados; Empresas de Participación Estatal; Fondos y Fideicomisos, que se ubican en el Sector Administrativo más afín con los bienes y/o servicios que produce. Las responsabilidades de las entidades paraestatales en el SNPD, se definen en el artículo 17° de la Ley de Planeación. Entre sus principales responsabilidades se encuentran: Participar en la elaboración de los Programas Sectoriales, elaborar los Programas Anuales, considerar el ámbito territorial de sus acciones y asegurar la congruencia del Programa Institucional con el Programa Sectorial respectivo. Por otra parte, no todas las entidades deben formular un Programa Institucional, sino sólo --aquéllas que por su trascendencia en la economía nacional o por su capacidad técnica así lo determine expresamente el titular del Ejecutivo Federal.

4) INFRAESTRUCTURA DE APOYO

Con el propósito de coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del S.R.P.D. se estableció una infraestructura de servicios, para mejorar progresivamente el Sistema de Planeación en su conjunto. Los servicios se proporcionan a través de cuatro vertientes, que a su vez se dividen en diversos aspectos específicos.

- a) Subsistema de capacitación para la planeación económica y social. Se refiere al conjunto de actividades, que orientan una política integral y congruente de recursos humanos en materia de capacitación para la Planeación, tanto para la Administración Pública Federal, como para la sociedad en general.

- Capacitación de Recursos Humanos.

- . Capacitación Técnica
- . Formación Profesional

- Investigación

- . Desarrollo de Métodos y Técnicas
- . Análisis Comparativo
- . Análisis Socio-Económico

- b) Sistemas Nacionales de Estadística y de Información - -

Geográfica. La información objetiva, oportuna, consistente y articulada es un elemento indispensable para el adecuado funcionamiento del proceso de planeación.

Estos sistemas constituyen el conjunto de datos producidos y organizados bajo una estructura conceptual y operativa homogénea, que permita, identificar la situación e interdependencia de los fenómenos económicos, demográficos y sociales y su relación con el medio físico y, el espacio territorial.

- Estadística
- Cartografía
- Cuentas Nacionales

c) Modernización de la Administración Pública:

La estructura de la Administración Pública Federal, debe adaptarse a las nuevas condiciones que exige el proceso de planeación en marcha. Ello implica reducir, fusionar o crear nuevas áreas y/o funciones de acuerdo con los objetivos del SNPD.

Al inicio de la presente administración se creó en la S.P.P. la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública, como área responsable de conducir los trabajos respectivos. Posteriormente la mencionada área subsumió su estructura y funciones en la Subsecretaría de Planeación del Desarrollo de la misma dependencia.

d) Subsistema Nacional de Proyectos.

La historia de la planeación en nuestro país, refleja que durante los primeros años de dicho proceso se atendía en forma prioritaria o exclusiva a los proyectos de inversión.

Este subsistema responde a la necesidad de identificar, organizar y dar congruencia a los diversos proyectos de inversión que se generan en la Administración Pública Federal, a efecto de evitar duplicidades, omisiones o desvíos y de ubicar ordenadamente la formación y ejecución de proyectos, dentro de la estrategia global de desarrollo socio-económico del país.

e) Relación con otros Sistemas Nacionales

El sistema Nacional de Planeación Democrática asimila la experiencia de 50 años de planeación en México y está -- abierto a las aportaciones y perspectivas de otros sistemas nacionales, en un proceso permanente de congruencia e integración.

La existencia de diversos sistemas nacionales, tales como: de salud, vivienda, investigación científica, de estadística e información geográfica y de control y evaluación gubernamentales, reflejan los diversos niveles de operación que posee el proceso de planeación. Por lo anterior, es indispensable una adecuada coordinación entre el Sistema Nacional de Planeación Democrática y los sistemas que se generen en su ámbito.

5) LOS INSTRUMENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

Para el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) se consideran diversos instrumentos que contienen: objetivos, metas, estrategias, políticas, medidas operativas y recursos que representan la decisión gubernamental de planear el desarrollo nacional. Estos instrumentos son: planes, programas, leyes, informes de control o evaluación que mantienen un enfoque jerárquico y una ordenación temporal y espacial y se sustentan en la participación social, lo cual le da el carácter de democrático.

Dichos instrumentos son:

a) Normativos de Mediano Plazo

- Plan Nacional de Desarrollo
- Programas de Mediano Plazo

- . Sectoriales

- . Estratégicos

- * Regionales

- * Especiales

- . Institucionales

b) Operativos de Corto Plazo

- Programas anuales
 - Programa Operativo Anual Macro
 - Programa Operativo Anual Preliminar
 - Programa Anual Definitivo
- Ley de Ingresos
- Presupuesto de Egresos
- Convenios Unicos de Desarrollo
- Contratos y Convenios de Concertación
- Instrumentos Administrativos

c) De Control

- Informes Trimestrales de la Situación Económica y Social.
- Informes de los Gabinetes Especializados
- Informes de la Comisión Gasto-Financiamiento
- Informes de Auditorias Gubernamentales.

d) De Evaluación

- Informes de Gobierno
- Informe de Ejecución del PND
- Cuenta Pública
- Informes de los Foros de Consulta Popular
- Informes Sectoriales e Institucionales.

- Informes sobre Areas y Necesidades Especificas.
- Informe Anual de Evaluación de la Gestión Gubernamental.

A continuación se presenta una síntesis de los instrumentos más relevantes del SNPD, particularmente los normativos de mediano plazo y los operativos de corto plazo.

a) Instrumentos Normativos de Mediano Plazo

Plan Nacional de Desarrollo.- Es el documento de mayor perspectiva y cobertura del SNPD. Es global ya que integra a todos los sectores y regiones del país. Es el instrumento orientador de todos los demás instrumentos del sistema. Tienen un enfoque esencialmente cualitativo; ya que corresponde a los instrumentos de corto plazo y los demás programas definen las metas cuantitativas y los aspectos más específicos de acuerdo a la coyuntura nacional e internacional.

- El objetivo fundamental del Plan Nacional de Desarrollo consiste en definir los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, así como emitir las directrices para los programas de mediano plazo que deberán integrarse para dar cumplimiento a los objetivos y prioridades del Plan.

Se establece como propósito fundamental del Plan:

"Mantener y reafirmar la independencia de la nación, para la construcción de una sociedad que bajo los prin

cipios del Estado de derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social..." (27)

Del propósito antes señalado se derivan relacionados entre sí cuatro objetivos:

- Conservar y fortalecer las Instituciones Democráticas.
- Vencer la crisis.
- Recuperar la capacidad de crecimiento.
- Recuperar los cambios cualitativos que requiere el país. (28)

El Plan Nacional de Desarrollo, se divide en tres grandes apartados. En el primer apartado, el Capítulo de la Política del Estado Mexicano contempla los principios políticos del proyecto nacional surgido de la Revolución Mexicana y plasmado en la Constitución de 1917. Se consignan las siete tesis rectoras del gobierno de la actual administración (nacionalismo revolucionario, democratización integral, sociedad igualitaria, renovación moral, descentralización de la vida nacional, desempleo y combate a la inflación y planeación democrática).

En el Capítulo de Contexto Nacional e Internacional se considera la evolución histórica de la economía del país, su potencial de desarrollo, sus problemas estructurales y coyunturales y perspectivas de la economía nacional e interna-

cional para diseñar la estrategia de desarrollo más adecuada.

Se señala el gran propósito nacional y los objetivos del desarrollo y se plantea una estrategia orientada a recuperar la capacidad de crecimiento y mejorar la calidad del desarrollo a través de dos líneas fundamentales de acción: La reordenación económica y el cambio estructural.

El segundo apartado se refiere a la instrumentación de la estrategia. Particularmente el capítulo de Política Económica define los criterios generales para la reordenación de la economía y se presentan las perspectivas macroeconómicas para el período. Se señala el uso de los principales instrumentos de Política Económica de que dispone el Estado para el cumplimiento de los objetivos nacionales.

Se contempla asimismo, un Capítulo de Política Social, otro relativo a las Políticas Sectoriales y uno más en relación a las Políticas Regionales.

El tercer apartado se refiere a la participación de la sociedad en la ejecución del Plan.

Se señala que la participación de la sociedad es fundamental para ejecutar con éxito el Plan Nacional de Desarrollo. Se analizan las cuatro vertientes previstas en la ley para la instrumentación del Plan: Obligatoria, Coordinada, Concertada e Inducida.

La participación social en el Sistema Nacional de Planeación Democrática encuentra vertientes claras tanto en la formulación como en la instrumentación. Sin embargo sólo

se consignan señalamientos generales respecto a la participación de los diversos sectores sociales en el control y la evaluación.

- Programas de Mediano Plazo.

Su función es desagregar y detallar las orientaciones y planteamientos generales del Plan Nacional, a través de la identificación de los objetivos, metas, políticas e instrumentos específicos que se clasifican en:

Sectoriales. - Que comprenden los aspectos relativos a un sector de la economía o la sociedad, que es atendido por una dependencia.

Estratégicos. - Que se dividen en: especiales, referidos a las prioridades del desarrollo integral del país y en cuya elaboración participan dos o mas dependencias; regionales, a través de los cuales se atiende a una región o regiones que se consideran estratégicas para el desarrollo; institucionales, que definen la manera de aplicación y operación de los instrumentos de política con que cuentan las entidades para estatales, para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

A continuación se señalan Programas que se han elaborado durante la presente administración, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo.

Programas Nacionales de Mediano Plazo

Financiamiento del desarrollo

Alimentación

Sistema Nacional para el Abasto

Comunicaciones y Transportes

Fomento Industrial y Comercio Exterior

Salud

Energéticos

Minería

Educación, Cultura, Recreación y Deporte

Pesca y Recursos del Mar

Turismo

Capacitación y Productividad

Desarrollo Urbano y Vivienda

Ecología

Desarrollo Tecnológico y Científico

Programas Regionales

Región Mar de Cortés

Región del Sureste

Zona Metropolitana de la Ciudad de México
y Región Centro.

Zonas Áridas

Programas Especiales

Reordenación Henequenera y Desarrollo
integral de Yucatán

Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas
Oaxaqueñas

b) Instrumentos Operativos de Corto Plazo

Tienen como propósito expresar anualmente los objetivos y propósitos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo a través de la definición específica de metas, acciones, políticas, instrumentos y asignación de recursos y responsabilidades.

Existen tres tipos de programas anuales: El Programa Operativo Anual Macro,* constituye el marco general para la elaboración de los otros programas anuales; los Programas Operativos Preliminares, que detallan las acciones que se llevarán a cabo para cumplir con los objetivos, metas y políticas establecidas en cada Programa a Mediano Plazo, y sirven de base para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de los coordinadores de sector que estén involucrados en el tema estratégico que atiende el programa. Se elabora uno de estos programas por cada Programa de Mediano Plazo y su integra---

ción se realiza en el Seno de los Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan (COTEIP) y Programas Operativos Anuales definitivos, que son los programas de trabajo de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Existen adicionalmente otros instrumentos que apoyan la ejecución de los objetivos del Plan, tales como: El presupuesto de Egresos de la Federación, que cumple la función de expresar financieramente los programas de la vertiente obligatoria, especificando metas y responsables de ejecución; La Ley de Ingresos de la Federación que contiene orientaciones para la definición de la política de ingresos, estímulos fiscales, precios y tarifas de Sector Público, Financieros, Monetario y Crediticio y Deuda Pública; Convenio Unicos de Desarrollo (CUD), que constituyen el instrumento para la realización de las acciones conjuntas de la Federación y los Estados; así como los Contratos y Convenios de Concertación; y los Instrumentos Administrativos.

F) LA PLANEACION ESTATAL Y MUNICIPAL DEL SNPD.

Para la consolidación del sistema es indispensable fortalecer las acciones de coordinación, que se establecen entre el gobierno federal y los Gobiernos Estatales y a través -- de éstos con los Gobiernos Municipales, y la estrategia -- de descentralización de la vida nacional, a efecto de reu-- talizar y fortalecer la capacidad de estos últimos para -- atender las necesidades y demandas de la población.

1) Planeación Estatal.

La Ley de Planeación norma exclusivamente el ámbito federal y es responsabilidad de las administraciones estatales y -- municipales de acuerdo con su ámbito de competencia, impulsar y consolidar la Planeación del Desarrollo. Para lograr lo anterior, el sistema propone dentro de un absoluto respeto a la autonomía estatal y con base a los principios del -- régimen federalista, que cada entidad organice su sistema -- estatal de planeación democrática y para ello pueden, si -- así lo juzgan necesario, introducir las reformas en las -- Constituciones Estatales que contemplen a la planeación como instrumento de gobierno.

Los Comités para la Planeación del Desarrollo -- (COPLADES) constituyen el punto de partida para organizar los Sistemas Estatales de Planeación.

2) Planeación Municipal

Las recientes modificaciones al Artículo 115 Constitucional representan un paso trascendental para abatir las tendencias centralizadoras y fortalecer las funciones municipales particularmente las relativas a su autonomía administrativa y financiera.

En dicho artículo se faculta al Municipio para -- que en el ámbito de su jurisdicción: formule, apruebe y administre planes de desarrollo urbano municipal; participe en la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas; controle y vigile la utilización del suelo; y participe en la regulación de la tenencia de la tierra.

Las anteriores facultades hacen indispensable desarrollar actividades de planeación en el ámbito administrativo, que, considerando la heterogeneidad de los Municipios en México, cada Sistema Municipal de Planeación debe adaptarse a sus características específicas.

C A P I T U L O V

LA PARTICIPACION SOCIAL EN EL PROCESO DE PLANEACION

" LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, ES UN BALUARTE CUANDO REPRESENTA A LAS FUERZAS MAYORITARIAS DEL PUEBLO. SIN EMBARGO, LA DEMOCRACIA ES UNA FICCION, CUANDO DE HECHO, SE CONVIERTE EN INSTRUMENTO DE LOS SECTORES PUDIENTES ENTONCES, - AQUELLA ES SOLO UN MITO, Y PUEDE DERIVAR FACILMENTE EN DICTADURA DISIMULADA O ABIERTA, CIVIL O MILITAR "

Lázaro Cárdenas

A) MARCO GENERAL

1) El Contexto Político.

México es un complejo mosaico geográfico e histórico; heterogéneo y contradictorio en lo social; plural y diverso en lo político y cultural; y actualmente inmerso en un intenso proceso de cambio y transformación.

Las grandes modificaciones estructurales que reclama el país no pueden ser obra exclusiva del gobierno. Es una tarea que deben emprender conjuntamente gobierno y sociedad civil. La Reforma Política permitió a los partidos y -asociaciones políticas ampliar sus bases de participación. Las modificaciones políticas más recientes, como la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal ofrece a la población nuevas alternativas ideológicas y garantiza la permanencia institucional a las minorías políticas. Sin embargo, amplios sectores de la sociedad civil, organizaciones productivas y de consumo, profesionales, gremiales, -de investigación y académicas, todavía no se incorporan de manera permanente, al proceso de renovación nacional. Es imprescindible incorporar a todos los sectores sociales, a efecto de vencer la crisis y realizar los cambios cualitativos que demanda la nación.

El Sistema de Planeación Democrática, es una respuesta política, a la grave crisis que vive el país.

Uno de los principales problemas del SNPD -quizás el más relevante- se refiere a su aspecto democrático, es -

decir a la participación social en todo el proceso. Conceptual y metodológicamente el sistema en su diseño original -- contempla la participación social en las diversas etapas del proceso, particularmente en lo relativo a la concertación social para el desarrollo, inclusive un capítulo del documento del sistema se refiere a este aspecto.(29)

Dos elementos influyeron para que no se consolidara la participación social en el proceso de planeación durante la presente administración: la nacionalización de la banca y la crisis económica.

La Nacionalización de la Banca.- Los diversos grupos financieros constituyeron en los últimos años los grupos empresariales privados más dinámicos de la economía nacional. La Asociación Mexicana de Banqueros (AMB), fue en muchos sentidos portavoz y punta de lanza de las diversas organizaciones: C.C.E., COPARMEX, CANACINTRA, CONCAMIN y CONCANACO, entre otras.

El impacto político de la expropiación de los inmuebles de la banca y el retiro de la concesión a los particulares de proporcionar los servicios bancarios, y su secuela en los diversos grupos empresariales, deterioró las posibilidades reales de concertación social con los diversos grupos de la iniciativa privada.

La crisis económica.- Las repercusiones de las -- crisis económicas que afectaron al país a partir de la presente administración, particularmente de 1982 a 1984, afectó

el margen de negociación del Estado mexicano para la concertación social. Particularmentê debido a que se redujo la capacidad de respuesta a las demandas sociales prioritarias: empleo, salud, vivienda, alimentación y educación.

Todo parecía indicar que ante el rudo golpe que recibió la iniciativa privada con la expropiación bancaria y que ocasionó que los grupos empresariales recurrieran a su reiterada tesis de exigir un aumento en la seguridad para la inversión, manifestando la pérdida de la confianza, y que por otra parte, el grave deterioro de los niveles de vida de amplios sectores sociales, convertía a la concertación social en una exigencia prioritaria.

Sin embargo, los elementos antes señalados se convirtieron en serios obstáculos para la participación democrática en la planeación, porque ante la escasez de recursos para el desarrollo y en virtud de la prioridad que la presente administración ha concedido al pago de la deuda externa en detrimento de inversiones productivas y de desarrollo social, el gobierno de Miguel de la Madrid no consideró oportuno promover una participación amplia y democrática que tuviera como consecuencia severos cuestionamientos en torno a las prioridades de la política económica y particularmente a la política de gasto público.

El documento normativo del SNPD, enfatiza el término posibilidad y no obligación, a la participación social que afirma que en nuestro sistema político, ningún ciudadano o grupo social puede ser obligado a participar en el sistema de planeación. " Los ejecutivos federal, estatal y mu-

nicipales pondrán especial cuidado en el siguiente principio básico: el desarrollo de mecanismos de participación social es parte del desarrollo del SNPD. Es decir, que la creación de foros de consulta y de comités de concertación sólo es útil y deseable si se fortalece a la vez la capacidad de respuesta de la autoridad en cuestión frente a las demandas y propuestas de la población. De lo contrario, sólo generaría frustraciones y desconfianza". (30)

2) La crisis económica. Orígenes y perspectivas

La actual crisis económica por la que atraviesa el país - - afecta a todos los ámbitos de la vida nacional: económica, social, política y cultural. La aguda crisis económica - - tiende a convertirse cada vez más en crisis política debido a la sensible pérdida del poder adquisitivo de sueldos y salarios y al grave deterioro de los niveles de vida de la población en general.

La situación económica que vive la nación tiene - - profundas raíces estructurales y se deriva no solo de factores circunstanciales, externos como la crisis económica internacional o el desplome de los precios del petróleo, sino de agudas contradicciones internas.

Analicemos brevemente algunos aspectos del desarrollo económico nacional: A partir de la segunda mitad de la década de los 30's y hasta principios de los 50's tiene lugar lo que diversos autores han señalado como la "Primera Acumulación Industrial", en la cual prevaleció la utilización intensiva de la planta industrial que se había venido

instalando desde el siglo XIX, en donde existía la industria ligera, ligada al consumo directo y con exigencias tecnológicas mínimas.

Durante esta época prospera la pequeña y mediana industria a diferencia de la etapa posterior denominada "Desarrollo Estabilizador", que abarca desde la devaluación de 1954 hasta finales de la década de los 60's y en los cuales predominó el desarrollo oligopólico.

En esta última etapa se registró una notable - - - afluencia de capital extranjero a la economía nacional y el crecimiento desordenado del sector público, en virtud de las compras de empresas privadas en quiebra, con el propósito de proteger las fuentes de empleo.

Entre las características más relevantes del modelo de desarrollo estabilizador destacan:

- Crecimiento industrial a costa del deterioro de los niveles de vida en el campo. El sector agropecuario favoreció a las industrias proveyendo de materias primas, alimentos o mano de obra barata.
- La pérdida progresiva del poder adquisitivo de los salarios, derivado del estricto control de los trabajadores industriales, a través de las organizaciones sindicales.
- La estabilidad de precios se fundamentó en el dinamismo relativo de la oferta de alimentos agrícolas y el control sindical.

La política proteccionista del Estado, propició el surgimiento de empresas oligopólicas, protegidas y alentadas a través de la política económica. El mercado nacional "cautivo" para estas empresas le permitió una notable expansión.

- El sector agrícola sufrió una continua descapitalización, debido a una relación de intercambios muy desigual y a la baja tasa de inversión pública en el sector. Este aspecto incidió en forma notable para la crisis económica que surgiría a principios de la década de los 70's.
- La apertura y promoción a la inversión extranjera, y la tendencia cada vez más acentuada a utilizar recursos externo, propició una marcada dependencia del exterior y condujo al financiamiento del desarrollo hacia un callejón sin salida.
- Se estableció una política fiscal regresiva, favorable al proceso de industrialización oligopólica, lo cual llevó progresivamente a un financiamiento gubernamental deficitario.

La combinación de los factores señalados entre otros, propició el agotamiento del Modelo Económico Estabilizador que se manifiesta en 1971 como la crisis económica más aguda y conocida a la fecha, y que ciclicamente volvería a manifestarse en 1983-1987.

En relación a la crisis económica que actualmente se vive, afirman Rolando Cordero y Armando Labra. "La diná-

mica y la forma que adopta el crecimiento capitalista de México, a partir de la década de los 50's, crea las condiciones en el actual decenio para el surgimiento de una crisis de realización. Sin embargo, dado el predominio de las entidades oligopólicas y la acción compensatoria del Estado, esta crisis se ha manifestado no como una sobreproducción de mercancías, sino fundamentalmente como un aumento - creciente de capacidad productiva ociosa, acompañado de una inflación sin precedente " (31)

Los autores señalados consignan como causas estructurales de la crisis económica de México esencialmente cuatro: el estancamiento productivo, la inflación, el desequilibrio externo y el déficit fiscal. (32)

El estancamiento productivo.- El rasgo distintivo de la crisis -se afirma- ha sido el desplome de la inversión particularmente aquella que se refiere al crecimiento de la planta productiva. Lo anterior se debe entre otras cosas a que el proceso de industrialización de México, se vió acompañado casi desde el principio por la instalación de plantas productivas de grandes dimensiones que establecieron una estructura oligopólica, que enfrenta por una parte una elevada concentración del ingreso, en medio de amplios sectores sociales con escaso o nulo poder adquisitivo. Asimismo, la planta productiva desde su surgimiento manifestó una acentuada dependencia tecnológica y financiera con el exterior.

La inflación.- Las raíces de la inflación en México son: el estancamiento productivo y el desplome de la inversión pública y privada que ha caracterizado la evolución de la economía durante los últimos años. Es conveniente destacar que el fenómeno inflacionario encuentra su fuente primigenia en el estancamiento de la producción agrícola que caracterizó el periodo estabilizador y que se agudizó en la década de los 60's. Adicionalmente cabe destacar que la crisis agrícola nacional se intensificó precisamente cuando a nivel internacional se manifestaba la más profunda escasez alimentaria de la era moderna. El desplome de la producción agrícola se presentó interna y externamente lo que agudizó aún más el proceso inflacionario.

El desequilibrio externo.- Una de las causas básicas de la crisis se encuentra en el tipo de acumulación y de reproducción de capital derivado de que la industria nacional está ligada al exterior en una proporción considerable. Para la industria nacional resulta indispensable la importación de bienes de capital y de la gran mayoría de insumos y materias primas sin las cuales sería imposible el desarrollo productivo de la empresa.

Por otra parte, la marcada tendencia al uso de recursos externos para financiar el desarrollo, propició un crecimiento acelerado y explosivo de la deuda externa. En virtud de las frecuentes devaluaciones o de los "sistemas de deslizamiento" del peso frente al dólar, la deuda en términos de moneda nacional alcanza niveles estratosféricos. Para 1987 se calculaba una deuda externa aproximadamente de 110 mil millones de dólares y un servicio anual de la misma, de aproximadamente 14 mil millones de dólares.

El déficit fiscal.- Las fuentes fundamentales de financiamiento del Estado son tres: los ingresos fiscales, las empresas públicas y el endeudamiento interno y externo. En nuestro país la política fiscal a privilegiado el gran capital y a seguido una tendencia regresiva. El sensible deterioro en los ingresos fiscales del Estado particularmente en la década de los 70's, es una consecuencia del estancamiento productivo y de la inflación y no a la inversa.

Es necesario promover en México una política fiscal progresiva que grave proporcionalmente a las ganancias y al capital. Resulta suicida para un desarrollo económico sano el seguir manteniendo exento de impuestos las fabulosas ganancias especulativas que se generan en las casas de bolsa.

Las perspectivas económicas del país se manifiestan en dos grandes alternativas: la primera implica una subordinación a las políticas económicas impuestas por el Fondo Monetario Internacional, lo que representa una mayor integración económica y comercial con los oligopólios estadounidenses, una mayor marginalidad y polarización social, una privatización de la economía y el gobierno mexicano, así como un deterioro en la relación del Estado con los sectores populares. Cabe señalar, que en este contexto se puede dar un rápido crecimiento económico, pero no un auténtico desarrollo.

La segunda alternativa exige un estricto cumplimiento en el proyecto nacional de desarrollo definido en la Constitución de 1917. Implica la realización de un amplio programa de reformas económicas, políticas y sociales orientadas a reducir la marginalidad y las agudas contradicciones sociales existentes. En este contexto es imprescindible una auténtica

reforma agraria; una reforma fiscal progresiva que grave proporcionalmente a las ganancias y los ingresos; una renegociación de la deuda externa, a efecto de que el pago por los servicios de la misma no afecte el financiamiento de un desarrollo sano e independiente. Esta alternativa requiere de una genuina democratización de la vida nacional.

Las alternativas señaladas son opciones polares en foques académicos, no necesariamente excluyentes. La realidad es compleja y frecuentemente los márgenes de maniobra de los gobernantes son muy reducidos. La política, más que "El arte de lo deseable, es el arte de lo posible".

El elemento clave del desarrollo nacional, lo constituye el proyecto de Nación que tiene el Presidente de la República y su equipo de colaboradores más cercanos. La interpretación de la tareas y demandas que en ese momento -- exige la Revolución Mexicana. Las diversas estrategias económicas, políticas y sociales son consecuencia de las condiciones internas y externas del momento, pero fundamentalmente de la voluntad política hacia donde el grupo gobernante conduzca al país. En este contexto la intuición y la sabiduría popular no se equivocan saben reconocer a los buenos gobernantes tiene un termómetro muy sensible; los niveles de vida de la población. La capacidad de respuesta en materia de empleo, educación, salud, vivienda y recreación.

El camino de la Nación hacia la consolidación de - la soberanía, independencia económica y democratización integral, es áspero y difícil. Existen intereses internos y externos que se oponen. La vía más segura para lograrlo es abrir más espacios para la participación política de la so-

ciudad, uno de ellos lo constituyen los Foros de Consulta - Popular para la planeación y los Comités Sectoriales de Concertación Social.

B) LA PARTICIPACION SOCIAL EN EL SNPD.

1) Consideraciones generales.

La planeación en los países de economía de mercado, se concibió originalmente como un ejercicio teórico desarrollado por un reducido número de expertos básicamente en economía, finanzas y administración pública.

La planeación en México, en general, y la participación social en la misma, en lo particular, no ha tenido -- una línea de continuidad histórica en su desarrollo, la planeación en nuestro país ha seguido variantes sexenales, ha estado sujeta a la concepción teórico-práctica que sobre la materia tiene el Presidente de la República en turno, o sus colaboradores más cercanos.

La planeación nacional se orientó desde el inicio de la década de los 40's fundamentalmente a determinar la naturaleza y el monto de las inversiones públicas y privadas en los diversos sectores de la economía, a efecto de -- propiciar el crecimiento económico nacional. Se orientó -- asimismo, al seguimiento, control y vigilancia del gasto público y a la programación de la participación del sector paraestatal en la vida nacional.

El horizonte de la participación social en la planificación, se entiende como la presencia de las diversas - organizaciones sociales en el diseño de los objetivos, metas, estrategias, y programas. El control y evaluación de la actividad gubernamental, estuvo limitada a las diversas formas de participación social durante las campañas político-electorales de los poderes Ejecutivo y Legislativo a nivel nacional y - estatal.

Las campañas políticas constituyeron durante décadas el único mecanismo permanente y sistemático de participación social en el proceso de toma de decisiones político-administrativas. Naturalmente que en virtud de las características del Estado mexicano se establecieron diversos mecanismos de comunicación entre el gobierno y las diferentes organizaciones sociales y políticas pero estas han tenido un carácter aleatorio y circunstancial. La comunicación entre el Gobierno y las diversas agrupaciones empresariales, obreras, gremiales, campesinas y sindicales, ha obedecido -- más a las "reglas de juego" de los grupos de presión, que a un sistema institucional de diálogo y concertación.

Las profundas crisis económicas que han afectado a los países de economía de mercado a partir de la década de los 70's, han hecho de la planeación un instrumento de - Gobierno necesario y a la participación social en la misma un instrumento político indispensable.

En México, los esfuerzos más sólidos en materia de planeación de desarrollo se manifestaron durante el periodo 1976-1986 con el surgimiento de diversos planes y programas sectoriales y especialmente con la presentación del Plan -

Global de Desarrollo 1980-1982.

Las reformas constitucionales de Diciembre de 1982 establecieron en el Artículo 26, la obligación del Estado de organizar un Sistema Nacional de Planeación Democrática y define su contenido democrático y participativo: "Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los programas de desarrollo". (33) A partir del anterior precepto constitucional, diversos documentos recogen y demandan una mayor participación social con el proceso de planeación. La ley de Planeación en el capítulo III, artículo 20 establece que en el Sistema de Planeación "tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan, y los programas a que se refiere esta Ley... - - Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; las instituciones académicas profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órgano 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 ... Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la Planeación Nacional del Desarrollo". (34)

En el contexto del marco jurídico señalado, el -- Presidente de la República y el Secretario de Programación y Presupuesto en su carácter de coordinador de las actividades de Planeación Nacional del Desarrollo en reiteradas - ocasiones han manifestado la necesidad de fortalecer la incorporación de las diversas manifestaciones sociales en las diversas etapas de la planeación.

Desde 1983 se estableció el compromiso por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de emitir - el reglamento de la Ley de Planeación, el cual tiene como objetivo profundizar en los aspectos operativos e instrumentales de la participación social. Sin embargo hasta hoy - 1988, todavía no se ha emitido, debido entre otros factores a la diversidad de mecanismos y procedimientos relativos al proceso de planeación, y a que obligaría al gobierno a precisar las formas y los tiempos de la participación social.

Es evidente que el desarrollo en la actualidad de Foros de Consulta Popular para la evaluación plural y democrática del Plan Nacional de Desarrollo y de los diversos programas sectoriales traería como consecuencia un enjuiciamiento severo y la denuncia del deterioro en los niveles de vida de grandes sectores de la población.

El retraso en la emisión del mencionado reglamento, es un serio obstáculo para profundizar en la vertiente social del Sistema de Planeación.

La presencia de la ciudadanía en los procesos políticos electorales le da legitimidad y consenso a los go-

bernantes. Pero estos eventos se realizan únicamente cada tres o seis años y constituye únicamente un primer paso en los procesos democráticos.

La participación social es un puente entre la sociedad civil y el Estado que garantiza que las demandas y peticiones de la comunidad nacional se conviertan en programas de gobierno. Es por tanto, un instrumento de estabilidad política del sistema.

2) La Participación Social en la Planeación

La Secretaría de Programación y Presupuesto como dependencia responsable de coordinar la Planeación Nacional del Desarrollo, y en cumplimiento al artículo 26 constitucional en relación a recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los programas de desarrollo, emitió un documento que establece los principios y organización del Sistema Nacional de Planeación Democrática, documento en el cual en su capítulo sexto se establecen las bases de la participación social:

"El proceso de ampliación de las bases políticas y sociales en la toma de decisiones gubernamentales se ha desarrollado en dos sentidos: El primero, se refiere al ensanchamiento de las vías institucionales de participación de los partidos y organizaciones políticas, para que la sociedad civil contara con más alternativas ideológicas para participar en los procesos electorales en sus tres niveles de gobierno; y la segunda de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, tanto las vinculadas al ámbito productivo, profesional, de investigación académica, como las orientadas al consumo colectivo entre otras". (35)

El principio político que orienta las actividades de planeación en el país, pretende asimilar a las diversas organizaciones sociales en el proceso de planeación, ya que en época de crisis es un imperativo de primer orden la participación social en las diversas etapas del proceso de -- planeación.

En el Sistema Nacional de Planeación Democrática "se concibe la participación social para la planeación como el mecanismo a través del cual los diferentes grupos sociales de la nación se ponen de acuerdo en torno a objetivos, tareas o actividades comunes y para vigilar su cumplimiento de forma permanente. Participación social en término amplio que abarca diversas formas y tipo de actividades:

- Participación a través de la Consulta Popular para integrar y evaluar planes y programas.
- Participación en la ejecución de los planes y programas, a través de mecanismos de concertación o de acuerdos informales que permitan a la población organizada contribuir con recursos o trabajos al desarrollo de su ciudad o comunidad; y
- Participación social en el control y evaluación, principalmente de la obra pública por parte de organizaciones comunales, pero también de los resultados de la -- aplicación anual de los documentos de la planeación".

(36)

Se establece además que el punto de partida para la consulta son: las organizaciones sociales y políticas --

existentes y que solo a partir de ellas, aprovechando la -- experiencia acumulada y consolidando las organizaciones representativas, es posible ampliar y fortalecer las correas de transmisión entre la sociedad civil y el Estado.

3) La Participación Social, vinculada a los tres niveles de Gobierno.

En el diseño del Sistema Nacional de Planeación Democrática la participación se concibe en relación a los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. El enfoque obedece a la heterogeneidad y complejidad de la sociedad mexicana, por la cual, los mecanismos de articulación deben responder a las características específicas de la región. De esta manera se establecen para cada nivel mecanismos e instrumentos diferentes para la participación.

Se destaca la presencia social en los Foros de -- Consulta Popular sobre 19 temas estratégicos que concluyeron con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los diversos planes sectoriales de mediano plazo.

Se enfatiza la necesidad de consolidar el diseño y operación de estos Foros tanto en la evaluación anual de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, como la elaboración de propuestas de concertación de compromisos entre el Estado y los diversos grupos privados y sociales.

Las actividades del Gobierno en relación al fortalecimiento de la participación social tiene por objetivo: a nivel federal, dar permanencia a los Foros de Consulta --

Popular y definir e instalar instancias ágiles y especializadas de concertación social; a nivel estatal, dar continuidad a los Foros estatales y vincularlos con los Sistemas Estatales de Planeación Democrática; a nivel municipal, promover e inducir la participación social en la Planeación Municipal del Desarrollo de acuerdo a las prioridades y características regionales.

Mecanismos y Areas de Participación: Se establecen varias modalidades de participación, diferentes por su modalidad y su contenido.

Participación en la formulación.- Los Foros de Consulta Popular en esta etapa, se orientan a promover en los diversos grupos sociales, el análisis de la problemática nacional en sus diversas vertientes, la expresión de peticiones y demandas y la formulación de alternativas. Los documentos generados sirvieron como orientación para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Sectoriales de Mediano Plazo.

Participación en la ejecución.- En términos generales la participación social en esta etapa está íntimamente ligada a sus cuatro vertientes: obligatoria para la administración pública, centralizada y paraestatal coordinada por los gobiernos estatales; concertada por los diversos grupos privados y sociales; inducida a la sociedad a través de los distintos instrumentos de política económica.

La vertiente de la concertación social, reviste una trascendental importancia ya que la esencia de la planeación lo constituye la celebración de acuerdos, convenios o

contratos para efectuar tareas conjuntas entre dependencias o entidades del sector público con grupos sociales o particulares.

Participación en la evaluación.- El documento normativo establece la necesidad de calificar anualmente el Plan y los programas para retroalimentar los programas operativos del siguiente año, dentro de un enfoque integrado de la planeación.

Se establece, asimismo, la conveniencia de analizar los convenios y contratos celebrados, con el propósito de actualizar y vigorizar el cumplimiento de los programas operativos anuales del Plan. Es evidente que no se ha avanzado en esta materia y que es indispensable insistir en la concertación social, y no en la formulación de planes y programas, como el aspecto medular de la planeación.

C) LA PARTICIPACION SOCIAL, EL ESTADO Y LAS ORGANIZACIONES POLITICAS. UNA PROPUESTA ALTERNATIVA.

Economía y política interactúan, como las dos caras de una misma moneda están íntimamente relacionadas. Por lo tanto la actual crisis económica política se puede convertir en una crisis política que afecte la estabilidad del sistema político mexicano.

Partimos del supuesto que el país reclama una reconversión económica y una modernización política. El incremento en la productividad del trabajo, es la esencia de la reconver-

sión. La democratización del Estado y la sociedad civil es la piedra angular de la modernización política.

La reconversión económica solo será posible mediante un cambio en la estrategia del desarrollo. Bajo el esquema liberal existen dos opciones básicas de política económica: la lucha contra el desempleo o la lucha contra la inflación. En nuestro país el Gobierno optó por esta última y los resultados no son satisfactorios: la inflación alcanzó a finales de 1987 los tres dígitos y el desempleo va en constante aumento. Por otra parte existe una drástica reducción del poder adquisitivo del salario, y un galopante aumento en la deuda interna y externa. Los éxitos logrados se ubican en el contexto monetarista: incremento de las reservas y reducciones del déficit gubernamental, y de la inflación entre otros.

En diciembre de 1987 el Gobierno mexicano coordinadamente con los sectores obrero y empresarial, iniciaron el programa denominado PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA. Las acciones constituyen en esencia un programa de estabilización para abatir la inflación.

Durante los primeros meses de 1988 según datos del índice de precios al consumidor, se ha reducido sensiblemente la inflación hasta alcanzar niveles inferiores al 5% mensual. Realizada la primera parte, reducir el ritmo de crecimiento de los precios, queda por cumplir la segunda y más importante: la reactivación de la economía nacional.

Cabe señalar, que la experiencia internacional en materia de programas de estabilización, manifiesta que la renegociación de la deuda externa es un requisito indispen-

sable para la recuperación económica, circunstancia que en México no se ha realizado.

Reconversión económica implica un incremento en la productividad, paralelo a una estrategia de creación de empleos.

Importantes sectores sociales del país conciben una reconversión industrial basada en la automatización y rebotización de procesos industriales; incorporación de tecnologías sofisticadas, mayor inversión por hombre ocupado, puertas -- abiertas al capital privado transnacional, solo por mencionar algunos y adicionalmente, no son partidarios de efectuar cambios sustanciales en el terreno político.

La renovación política, requiere de una mayor incorporación de los diversos grupos sociales al proceso de toma de decisiones de la orientación del desarrollo.

Es imperativa una reconversión económica y una modernización política. En México, todo parece indicar que no habrá cambio en materia de política económica y que la inflación -y no el desempleo- seguirá siendo el enemigo a vencer. Quedaría abierto el camino a la modernización política a la democratización del Estado, a través de una mayor participación social en la planeación del desarrollo.

1) Foros de Consulta Popular.

Los Foros de Consulta Popular son instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, que tienen el propósito de

sistematizar las peticiones y demandas de la comunidad nacional e incorporarlas como insumos para la elaboración del Plan y los programas Sectoriales.

El 2 de febrero de 1983, en una reunión a la cual - asistieron los representantes de los sectores gubernamental, social y privado se pusieron en marcha los trabajos de los - Foros de Consulta Popular para la integración del Plan Nacional de Desarrollo. Los propósitos de los 18 Foros de Consulta Popular para la Planeación Democrática fueron:

- Institucionalizar la Consulta Popular,
- Precisar las prioridades y estrategias de desarrollo en los diferentes sectores de actividad y garantizar la participación democrática en la elaboración del Plan y los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales.
- Identificar las posibilidades para concertar acciones entre el gobierno y las representaciones de los grupos sociales y particulares interesados.
- Registrar anualmente, una vez iniciada la ejecución del Plan y los Programas, las aportaciones de los grupos sociales para la evaluación de los resultados de la planeación y para la elaboración de los Programas Anuales. (37)

Para cada uno de los Programas de Mediano Plazo consignados en el Plan nacional de Desarrollo se convocó a un -

Foro de Consulta Popular que tuvo carácter de nacional. En forma paralela se desarrollaron en las entidades federativas Foros Estatales y Municipales, tomando como referencia los lineamientos para la integración y funcionamiento de los Nacionales.

Los invitados a participar en los Foros Nacionales fueron los representantes de organizaciones sociales: sindicatos obreros, organizaciones campesinas, organizaciones populares, asociaciones de profesionales, grupos empresariales, universidades e instituciones de educación superior, la comunidad científica y tecnológica, representantes de los poderes legislativo y judicial y miembros de la comunidad en general.

El día 30 de mayo de 1983, se presentó ante la comunidad nacional el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 que define los objetivos, estrategias y prioridades nacionales para el período señalado y que toma en consideración los planteamientos y demandas de la sociedad captados a través de los Foros de Consulta Popular.

2) Fortalecimiento de la Participación Social en el Proceso de Planeación.

La tesis fundamental del presente trabajo de investigación, sostiene que; en base a la experiencia histórica nacional de más de medio siglo de planeación, y considerando las aportaciones internacionales, tomando en cuenta las diferencias, proporciones y características de la planeación en países de economía de mercado y de economía centralmente planificada: EN MEXICO ES INDISPENSABLE Y POSIBLE EL FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACION SOCIAL EN EL PROCESO DE PLANEACION. La ampliación de nuevos espacios para la participación social en las diferentes etapas de la planeación debe realizarse en dos vertientes: La partidista y la gubernamental (ANEXO 1).

- a) La vertiente partidista: Los Foros de Consulta Popular.

La participación social en el proceso de planeación, no es un problema teórico o metodológico, es un problema de voluntad política.

En nuestro país desde 1929, existe el binomio político partido-gobierno o gobierno-partido. El Partido Revolucionario Institucional (PRI); y sus antecesores, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), (1929-1938) y el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), (1938-1946); han mantenido una estrecha vinculación ideológica y programática con el gobierno mexicano.

La tesis fundamental que orienta la acción del PRI

es la de garantizar la continuidad revolucionaria por la vía institucional, con el propósito de construir a través del nacionalismo revolucionario, el proyecto de Nación definido en la Constitución Política de 1917. (38)

En tal virtud, si en México el partido mayoritario, el PRI, que nace y se desarrolla desde el poder del Estado, - tiene como función histórica: "Garantizar la permanencia de - la corriente revolucionaria en el ejercicio del poder del Estado" (39), entonces el elemento clave de la planeación debe ser el PRI, el definirle y exigirle al gobierno, los objetivos, prioridades y estrategias del desarrollo nacional.

Los hombre somos transitorios, las instituciones y los principios permanecen. El PRI debe garantizar la continuidad histórica, la línea revolucionaria por encima de las modas sexenales. Evitar las eventuales desviaciones o retrocesos en el proyecto de Nación, que esta contenido en la Declaración de Principios partidistas y en la Constitución Política de 1917.

El PRI debería marchar a la vanguardia del Gobierno, pero en la realidad, casi siempre se encuentra en la retaguardia y generalmente solo apoya y justifica las acciones gubernamentales.

La democratización de la vida nacional debe empezar por el partido mayoritario. Es evidente que esto implica romper inercias y cambiar métodos. Es necesario fortalecer al PRI, democratizarlo, vincularlo más a las organizaciones de base, a su estructura territorial, a los líderes naturales de las organizaciones sociales.

Respecto a los vínculos existentes entre un partido mayoritario en el poder, y la autoridad gubernamental, Maurice Duverger, sostiene que la unidad del partido refuerza evidentemente la autoridad del gobierno, pero establece una relación subordinada del Parlamento al gobierno, donde la aclamación bien reglamentada sustituye al debate y la participación de los legisladores se limita a críticas técnicas de detalle, sin cuestionar a fondo la política general del gobierno. (40)

Para lograr una mayor presencia social en la planeación se requiere democratizar la vida interna del partido, -- fortalecerlo para que realmente pueda colocarse a la vanguardia en lo que a tesis políticas y transformaciones sociales se refiere. La mejor manera de lograrlo es a través de los Foros de Consulta Popular.

El Partido Revolucionario Institucional como la organización política mayoritaria del país, debe organizar los Foros de Consulta Popular a fin de garantizar la permanencia en el poder de la corriente revolucionaria; evitar desviaciones y retrasos en la construcción del modelo de Nación contenido en la Constitución; desterrar las modas sexenales, la tecnocracia y el burocratismo en la planeación; captar la demanda social; establecer las prioridades nacionales; y promover el fortalecimiento de las organizaciones democráticas de la sociedad civil.

Existe una amplia experiencia partidista en materia de organización de Foros de Consulta Popular. Se realizan durante los procesos político-electorales, para definir los programas de Gobierno, nacionales, estatales o municipales.

La propuesta básica consiste en darle permanencia a los Foros, con una periodicidad mínima anual y que tengan un claro enfoque de control y evaluación en relación a los postulados partidistas y los preceptos constitucionales.

En relación a los objetivos, participantes, estructura, plazas, funciones, niveles y productos de los Foros de Consulta Popular, organizados por el Partido Revolucionario Institucional, se anexa la información en forma gráfica y esquemática. (ANEXO 2).

b) La vertiente gubernamental: Los Comites Sectoriales de Concertación Social.

En México se vive un Estado de Derecho, con un régimen de economía mixta, dentro del más amplio respeto a las

libertades individuales y a los derechos sociales.

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del desarrollo económico permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

El Estado es el responsable, asimismo. De la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, organizando para ello un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía.

El desarrollo integral del país, reclama la participación activa y responsable de los tres grandes sectores sociales; el público, el privado y el social.

La planeación que ejerce el Estado es indicativa, no es ni debe ser coercitiva pues sus resultados dependen del consenso y la participación de los sectores privado y social.

La planeación en México en los últimos años, ha avanzado considerablemente respecto al marco jurídico, a la concepción teórica y metodológica del proceso, y al cumplimiento de la vertiente obligatoria que corresponde al sector público.

Particularmente existen notables avances en la etapa relativa a la formulación de planes y programas, pero no

es este el elemento clave de la planeación. El aspecto fundamental lo constituye la concertación con los sectores privado y social para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas del desarrollo económico y social

La vertiente gubernamental debe orientarse al diseño e integración de COMITES SECTORIALES DE CONCERTACION SOCIAL orientados a la celebración de convenios o contratos de derecho público con los sectores privado y social en apoyo al Plan y Programas, al seguimiento y evaluación de convenios; a la - evaluación anual del plan y programas; y a la consulta permanente con los sectores privado y social en torno a la instrumentación de la planeación del desarrollo.

Los empresarios nacionalistas de la iniciativa privada responsable, leal y comprometida con el país; y las organizaciones del sector social de la economía, son las únicas que pueden garantizar en base a la concertación social, el desarrollo económico integral de la Nación.

La planeación es un proceso, corresponde ahora abrir los cauces a la concertación, consolidar la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

En relación a los objetivos, participantes, estructura, plazos, funciones, niveles y productos de los COMITES DE CONCERTACION SOCIAL, organizados por el Gobierno Federal, se anexa información en forma gráfica y esquemática (ANEXO 3)

Asimismo, se propone:

Mayor participación de los Congresos Estatales.

en los proceso de planeación regional.

- . Participación de organizaciones locales en la - consulta y análisis de los programas regionales.
- . Informar ampliamente a la población sobre el -- avance en el cumplimiento de los objetivos y metas de los planes y programas: publicaciones periódicas, programas de radio y televisión. es - importante que se destaquen los compromisos es- tablecidos para el periodo y el avance en su cumplimiento.

D) LA PARTICIPACION DEL PODER LEGISLATIVO

Finalmente, es necesario insistir en la necesidad de forta- lecer la participación del Poder Legislativo en el proceso de planeación, pues hasta ahora, esta solo ha sido marginal y extemporánea.

La Constitución Política y la Ley de Planeación, es tablece el marco jurídico-normativo que regula la participa- ción del Congreso en la Planeación, el cual posee facultades para:

- Expedir leyes sobre planeación del desarrollo - económico y social;
- Emitir su opinión relativa al Plan Nacional de desarrollo, el cual le remite el Ejecutivo Fe-

deral con el propósito de formular las observaciones que estime pertinente durante la ejecución, revisión y adecuación al pronto Plan;

- Participar en los Foros de consulta popular para emitir sus opiniones respecto a las prioridades y temas analizados en ellas;
- Tener conocimiento del informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y de los programas;
- Conocer el estado que guarda la Nación a través del Informe de Gobierno;
- Analizar el contenido de las cuentas anuales de la Hacienda Federal y del Departamento del Distrito federal;
- Conocer el informe que las Secretarías de Estado y los Jefes del Departamento Administrativo, envían anualmente al Congreso;
- Citar a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo, Directores y Administradores de Entidades Paraestatales, para que informen cuando así se considere pertinente; y,
- En general analizar las iniciativas de ley y asegurarse de que sean congruentes con los objetivos y estrategias de la Planeación Nacional de Desarrollo.

Las facultades establecidas respecto a la división de atribuciones entre los Poderes de la Unión, otorgan formalmente un amplio marco de acción para los legisladores en el proceso de planeación, pero en la práctica existen grandes limitaciones y problemas a su participación.

El fortalecimiento de la participación social en el proceso de planeación, demanda una mayor presencia del Poder Legislativo en la materia, al respecto concretamente se propone:

- Emitir opinión sobre el Plan Nacional de Desarrollo, antes de que se dé a conocer oficialmente a la Nación .
- Promover dentro del más amplio respeto a la división de poderes la participación del H. Congreso de la Unión, en un contexto amplio, participativo y democrático, en los Foros de Consulta Popular para la planeación .Y superar la participación a título individual y circunstancial como se ha realizado a la fecha.
- El Congreso de la Unión, a través de las comisiones respectivas puede fortalecer las acciones de seguimiento, control y evaluación del plan y programas.
- Ampliar la capacidad técnica y administrativa de la Contaduría Mayor de Hacienda, para que pueda ejercer mejor sus funciones en lo relativo al estricto cumplimiento de los objetivos y metas del

Plan y los Programas.

- Emitir opinión previa a la Publicación de los Programas Sectoriales de Mediano Plazo y promover la realización de foros de evaluación de los mismos.

El fortalecimiento del Poder Legislativo, es una necesidad para la supervivencia del sistema político y la continuidad del régimen de economía mixta de la Nación.

El presidencialismo constituye una pieza clave en el sistema político mexicano, sin embargo, el principio de la -- división de poderes, los mecanismos de contrapeso al Poder - Ejecutivo Federal, constituyen no solo una necesidad para evitar los vicios del centralismo, autoritarismo político, sino - una garantía para evitar desviaciones en el diseño y ejecución del proyecto nacional que contiene la Constitución General de la República.

La consulta popular para la planeación y particularmente los Comités para la Concertación Social fortalecen la legitimidad y consenso a las acciones gubernamentales y legitiman y amplían las bases sociales del Estado mexicano. La consulta constituye un PLEBISCITO cotidiano.

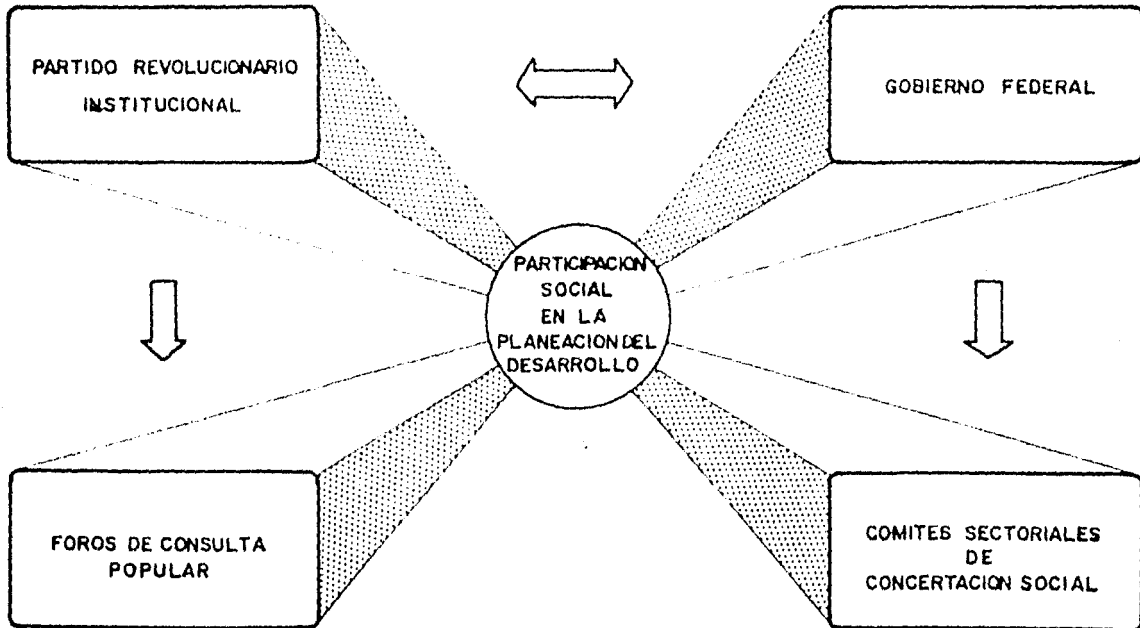
El proyecto nacional está definido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Declaración de Principios del Partido Revolucionario Institucional. La Nación sabe lo que quiere. Sabe a donde va. Es preciso - sistematizar sus acciones y organizar su voz. La obligación de un Estado nacionalista y revolucionario no solo es escuchar

sus demandas y aspiraciones, sino cumplir y llevar hasta sus últimas consecuencias los dictados de su soberanía.

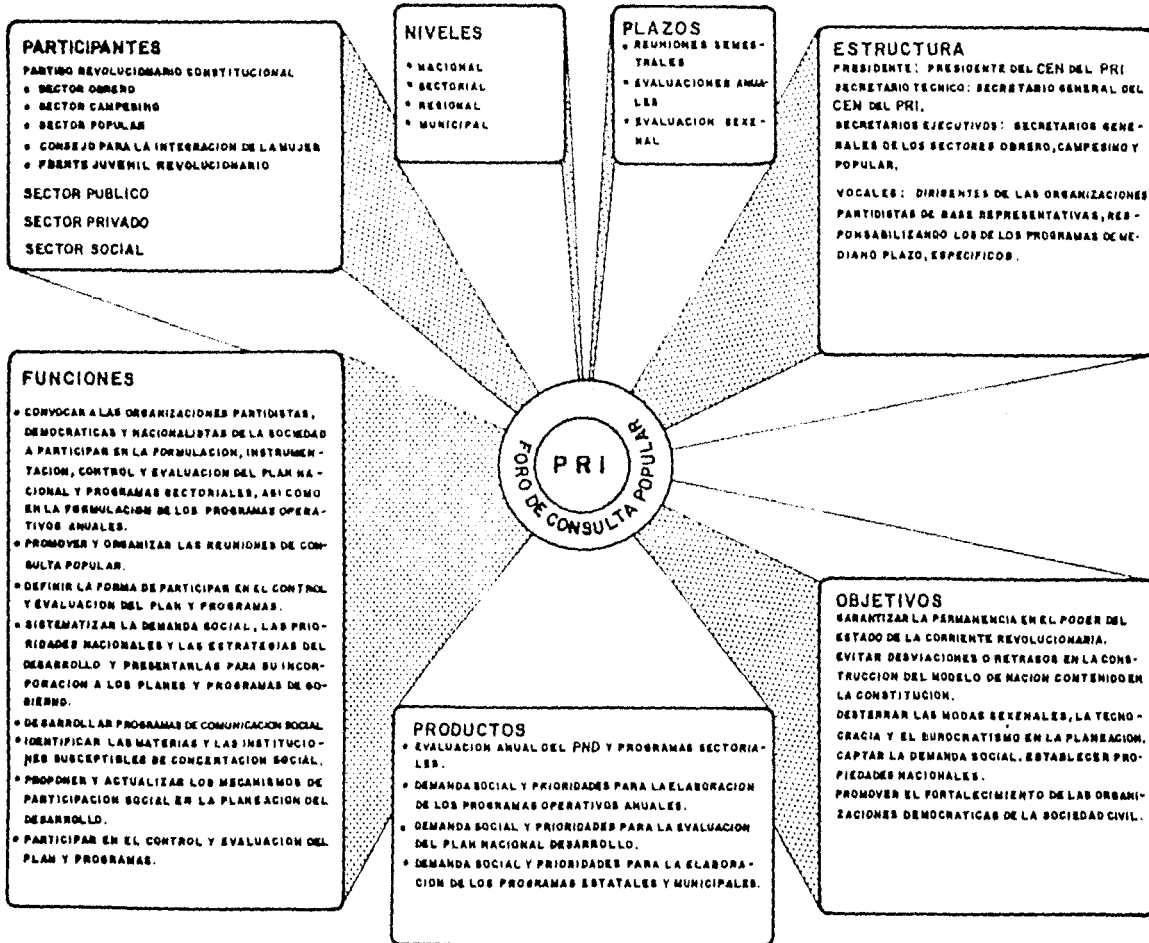
El desarrollo nacional, nacionalista y democrático exige ampliar las bases de la participación social en la planeación, aprovechar los recursos institucionales, materiales y humanos del país. En la heterogeneidad política y la pluralidad cultural, radica el secreto de la unidad y la fortaleza nacional.

Al interior de nuestras fronteras coexisten muchos Méxicos, la unidad y el desarrollo nacional sólo es posible reconociendo nuestra pluralidad y concertando voluntades en torno a los grandes objetivos nacionales.

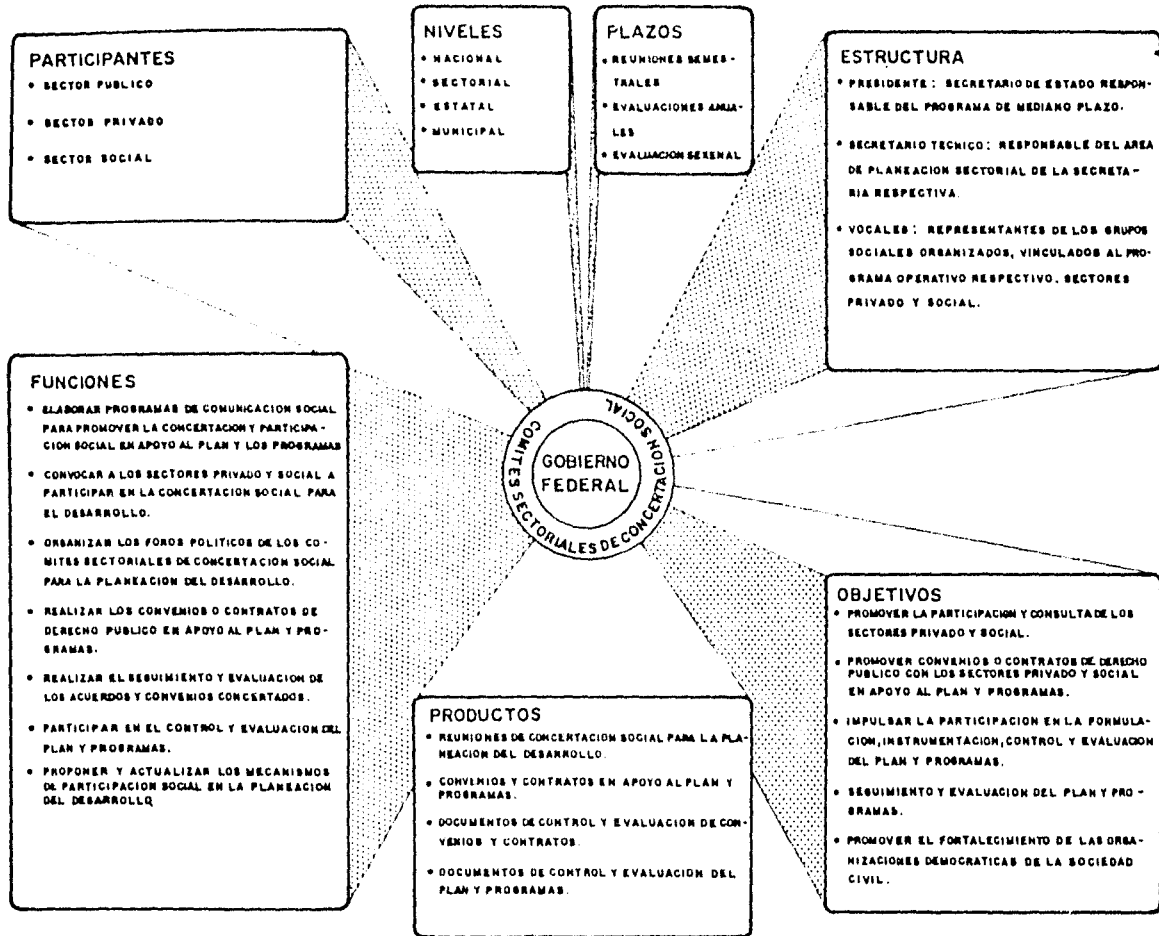
ANEXO I



ANEXO 2



ANEXO 3



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

LIBERTAD ES EL DERECHO QUE TODO HOMBRE TIENE A SER HONRADO,
Y A PENSAR Y HABLAR SIN HIPOCRESIA.

(. . .) UN HOMBRE QUE OCULTA LO QUE PIENSA, NO ES UN
HOMBRE HONRADO, UN HOMBRE QUE OBEDECE A UN MAL GOBIERNO,
SIN TRABAJAR PARA QUE EL GOBIERNO SEA BUENO, NO ES UN HOMBRE
HONRADO. UN HOMBRE QUE SE CONFORMA CON OBEDECER LEYES
INJUSTAS Y PERMITE QUE OTROS HOMBRES MALTRATEN AL PAIS, NO
ES UN HOMBRE HONRADO.*

* JOSE MARTI

La crisis económica mundial que afecta de diversa manera a cada uno de los países del mundo, hace cada vez más imperiosa la planeación del desarrollo. En momentos de crisis es más imperativo racionalizar los recursos, coordinar los esfuerzos establecer prioridades y hacer corresponsable a los diversos sectores sociales de la transformación cualitativa del país.

La planeación como práctica gubernamental no es patrimonio exclusivo de un sistema económico o político. Existe una amplia experiencia en la materia en numerosos países del mundo. En México desde hace más de medio siglo se ha avanzado en el desarrollo operativo y conceptual de la planeación. Tenemos un largo camino recorrido en las acciones orientadas a promover de una manera ordenada y racional a través de sistemas organizados y participativos, el desarrollo económico y social de la nación.

La planeación del desarrollo se está convirtiendo gradualmente en un factor esencial y necesario para ordenar el esfuerzo colectivo, para transformar las demandas sociales en acciones de gobierno y en el instrumento más adecuado para iniciar los cambios cualitativos que demanda el país.

La planeación en México, es una respuesta política a la crisis económica.

A) AVANCES

1) Entre los avances, mas notables se encuentra el establecimiento del marco jurídico de la planeación, ya que con las modificaciones a los artículos 25,26,27 y 28 constitucionales que constituyen el capítulo económico de nuestra Carta Magna, la planeación del desarrollo adquiere un rango constitucio--nal.

Se establece inclusive la necesidad de promover la participación social en las diversas etapas de la planeación.

La Ley de planeación abarca los aspectos normativos que requiere un sistema democratico y moderno de planeación. Se establecen las bases para la acción conjunta al interior de la Administración Pública Federal y de coordinación y concertación con los gobiernos estatales y municipales y con los diversos sectores sociales que participan en la vida nacio---nal.

2) El establecimiento y consolidación progresiva del contexto metodológico-conceptual, que establece lineamientos homogéneos para la operación y desarrollo del sistema de planeación.

3) Otro avance lo constituye el hecho de que por primera vez en la historia moderna de México, se estableció desde el principio de una administración un programa de Gobierno coherente e integrador, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que establece la estrategia del desarrollo y las políticas para instrumentarlas, todo ello, como resultado de un amplio proceso de consulta popular.

4) Formulación de planes. En virtud del proceso de planea--

ción establecido, se publican los Programas Sectoriales, Regionales, Especiales e Institucional, con una perspectiva de mediano plazo. A través de los Programas Operativos Anuales, (POA), se proporciona una dimensión de corto plazo y se establecen objetivos y metas mas específicas. Los planes tienen carácter obligatorio para el sector público; coordinado para los gobiernos de los Estados, concertado con los sectores privado y social, e inducido para la población en torno a los grandes propósitos del desarrollo nacional.

B) PROBLEMATICA Y RECOMENDACIONES

1. Participación Social

a) La tesis fundamental del presente trabajo de investigación sostiene, que, en base a la experiencia histórica nacional de más de medio siglo de planeación y considerando las aportaciones internacionales. En México es indispensable y posible el fortalecimiento de la participación social en el proceso de planeación. Lo anterior debe realizarse en dos vertientes: La partidista y la gubernamental.

LOS FOROS DE CONSULTA POPULAR, organizados por el PRI, tienen el propósito de garantizar la continuidad revolucionaria por la vía institucional por encima de las tendencias sexenales. Evitar las eventuales desviaciones o retrocesos en el proyecto de nación, que está contenido en la declaración de principios partidistas y en la Constitución Política de 1917.

LOS COMITES SECTORIALES DE CONCERTACION SOCIAL, organizados por el sector público, deberán orientarse a la ce-

lebración de convenios o contratos de derecho público con los sectores privado y social en apoyo al Plan y Programas, y a la consulta permanente en torno a las estrategias e instrumentos de la planeación del desarrollo. El elemento clave de la planeación, no es la formulación de planes y programas. El aspecto fundamental lo constituye la concertación social.

b) Mayor participación al Poder Legislativo. Es fundamental ampliar los cauces de participación del H. Congreso de la --- Unión en el proceso de planeación, pues hasta ahora, esta solo ha sido marginal y extemporánea. La división de poderes, los mecanismos de contrapeso al Poder Ejecutivo Federal, constituyen no solo una necesidad para evitar los vicios del centralismo y autoritarismo político, sino una garantía para evitar desviaciones en el diseño y ejecución del Proyecto Nacional que contiene la Constitución General de la República.

LA PARTICIPACION SOCIAL EN EL PROCESO DE PLANEACION NO ES UN PROBLEMA TECNICO O METODOLOGICO, ES UN PROBLEMA DE VOLUNTAD POLITICA.

2. Marco Jurídico-Normativo

En el Artículo 26 Constitucional párrafo segundo, se establece la participación de los diversos sectores sociales en la planeación. Asimismo en la Ley de Planeación, capítulo III, artículo 20, se establece la participación y consulta de las organizaciones sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y Programas. Empero, a la fecha no se ha previsto la organización, funcionamiento, formalidades y periodicidad a la que se sujetará la participación y

consulta para la planeación del desarrollo. Circunstancias que ha retrasado el fortalecimiento de mecanismos de participación social.

En virtud de lo anterior, es imprescindible la inmediata elaboración y publicación del REGLAMENTO DE LA LEY DE PLANEACION, donde se establezcan las bases de la participación permanente de la sociedad organizada.

Las reformas constitucionales y la Ley de Planeación constituyen un gran avance en materia jurídica, sin embargo, es necesario continuar la revisión y actualización del orden jurídico vigente, tanto en lo relativo a Leyes Federales como Estatales. Por otra parte, aún no ha sido desarrollada una TEORIA CONSTITUCIONAL DE LA PLANEACION DEL DESARROLLO, es una tarea por realizar.

3. Infraestructura para la Planeación

a) No existe a nivel nacional, cuantitativa ni cualitativamente, personal preparado en materia de planeación del desarrollo, entre otros elementos por ser una materia relativamente nueva. En tal virtud, es necesario ampliar y consolidar programas de capacitación en recursos humanos en todas las dependencias de la administración pública, en sus tres niveles de Gobierno. Es recomendable establecer a nivel nacional y regional, CENTROS DE CAPACITACION EN PLANEACION DEL DESARROLLO.

b) Frecuentemente existe duplicidad en materia de proyectos de inversión, con la consecuente dispersión de recursos. Se recomienda avanzar en la integración de un marco amplio de normas, criterios y metodologías para la identificación, for-

mulación, evaluación y ejecución de los proyectos de inversión e integrar y mantener actualizado el INVENTARIO NACIONAL DE PROYECTOS DE INVERSION.

4. Sistema Nacional de Planeación Democrática

a) La experiencia mundial en materia de planeación ha demostrado, que entre los problemas más graves en el terreno práctico, de los cuales México no es la excepción, ha sido la CONGRUENCIA ENTRE LA PLANEACION SECTORIAL Y LA REGIONAL, ASI COMO LA PLENA CONGRUENCIA ENTRE LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO Y LA PLANEACION SECTORIAL-REGIONAL. Se sugiere revisar y mejorar la metodología conceptual y operativa en este rubro.

b) La vinculación del mediano y el corto plazo anual es uno de los problemas más difíciles que enfrenta la planeación del desarrollo en todos los países en que se aplica y una de las causas más comunes de su fracaso. En México existe un factor que facilita la superación de este problema: el manejo del presupuesto gubernamental y la responsabilidad de la planeación se encuentran integrados en una misma dependencia. Pese a lo anterior se requiere lograr una mayor integración y congruencia entre los programas sectoriales de mediano plazo (PMP), y los Programas Operativos Anuales (POA), y de este último con el Presupuesto de Egresos de la Federación.

c) Anteriormente se concebía a la planeación como una etapa diferente de la programación, presupuestación y evaluación, reduciéndola solamente a la mera elaboración de planes. Esto provocó profundos conflictos entre los ejecutores de las diversas fases y componentes de la gestión gubernamental. La planeación exige UNA VINCULACION ENTRE LAS DIFERENTES AREAS

Este nuevo esquema jurídico posibilita la inclusión legal de diversos grupos ideológicos. Tres partidos obtienen su registro legal como organismos políticos nacionales; el Partido Comunista Mexicano, el Partido Socialista de los Trabajadores y el Partido Demócrata Mexicano.

De esta forma, el abanico político de la época, incluyó a siete diferentes opciones ideológicas. De 1978 en adelante, la política de la oposición, se hace a través de cauces institucionales. La Reforma Política amplió considerablemente los mecanismos de participación de órganos sociales con capacidad crítica y de movilización social.

A continuación se sintetizan los aspectos más trascendentes de los planes y programas elaborados durante el período del Presidente José López Portillo.

1. PROGRAMA INTEGRAL PARA EL DESARROLLO RURAL 1977 - 1982

Desde su origen, el Programa Integral para el Desarrollo Rural (P.I.D.E.R.) utilizó la planeación en sus estudios micro-regionales para establecer una estrategia que orientara las acciones en las comunidades y sirviera de marco de referencia a los presupuestos anuales.

De ésta forma se establecía una congruencia entre las acciones y los objetivos dentro de cada micro-región y los objetivos estratégicos del programa a nivel nacional, pero hacía falta establecer la liga con el resto de acciones que realizaban las dependencias a nivel estatal y con los grandes objetivos nacionales.

Con la aparición del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y el impulso a la formulación de los planes estatales de desarrollo en la presente administración, se avanza en el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación y se presentan las condiciones necesarias para vincular el PIDER a los grandes objetivos nacionales de producción de alimentos, de empleo y de dotación de mínimos de bienestar de cumplir con el propósito de fortalecer el federalismo y de apoyar un creci---miento más equilibrado.

La finalidad del PIDER es inducir un proceso de desarrollo autosostenido de las comunidades rurales mediante la participación organizada de sus habitantes para generar y re-tener excedentes económicos, canalizados hacia inversiones productivas y garantizarles el acceso a niveles mínimos de bienestar.

E P I L O G O

" EL HOMBRE MODERNO PIENSA QUE PIERDE EL
TIEMPO SI NO ACTUA CON RAPIDEZ; SIN
EMBARGO NO SABE QUE HACER CON EL
TIEMPO QUE GANA, SALVO MATARLO "

ERIC FROMM

El sistema Nacional de Planeación Democrática, es exclusiva---mente un instrumento de Gobierno, no es un fin en si mismo, es tan solo un medio, un ejercicio técnico. Lo verdaderamente importante es la orientación del proceso, el proyecto de na---ción que subyace, los objetivos políticos y sociales que ani---man a los diversos mecanismos de planeación.

¿Quiénes son los beneficiarios del proceso? ¿Hacia donde se orienta la estrategia del desarrollo? ¿A la usura internacional, a los acreedores de la deuda? o ¿a la elevación de los niveles de vida de la población?

Abrir puertas a la participación social en el proce---so de planeación, es imprimir un sentido, un rumbo claro y de---finido. Las organizaciones de la sociedad civil son los pilares básicos en la defensa de la nación, su integración al proceso de planeación evitará posibles desviaciones en los altos nive---les gubernamentales, permitirá mantener orientada la brújula en la defensa de los intereses nacionales y será una garantía frente a las presiones del capital monopólico transnacional.

La participación de las organizaciones sociales en el proceso de planeación en México, durante los últimos cin---uenta años, ha variado de acuerdo al proyecto político del grupo gobernante en el poder.

La participación social, amplia, plural y democráti---ca, no es un problema técnico. Es un problema de voluntad polí---tica.

Cabe señalar que la participación social, plural, abierta y democrática en el proceso de planeación, preocupa a administradores y técnicos eficientistas, partidarios del trabajo de gabinete y poco acostumbrados al trato con las organizaciones sociales.

La concertación social es la esencia de la planeación. La concertación social es un fenómeno político. La administración debe estar al servicio de la política.

La realización del proyecto nacional contenido en la Constitución Política del país, es una utopía sin la concertación social, particularmente con las organizaciones de los sectores mayoritarios del país. La presencia de las organizaciones obreras, campesinas y populares; gremiales, sindicales; universitarias, entre otras, en las diversas etapas del proceso de planeación, son una garantía en la defensa del país, de los recursos naturales, de la identidad cultural, de la soberanía e independencia nacionales.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Bettelheim, Charles. "Problemas teóricos y prácticos de la planificación" Editorial Tecnos. Madrid 1971. p.15
- (2) Iniciativa del Ejecutivo Federal de la Ley de Planeación. 1982. p.5
- (3) Keit B. Griffny John L. Enos. "Planning Development" Addison-Wesley Publishing Company. Londres 1970. p.21
- (4) Cfr. Duberger, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Barcelona España Edic. Ariel. 1970.
- (5) Cfr. Varios autores. "Pensamiento Empresarial Mexicano" Edit. Avance. México, 1974.
- (6) Rodríguez, Octavio . "La teoría del subdesarrollo CEPAL" México, Siglo XXI Editores 1980. p. 181
- (7) Henry Pratt F. "Diccionario de Sociología" F.C.E. México 1974 p. 168
- (8) Lange Oscar. "Economía Socialista y Planificación Económica". México, Ediciones Quinto Sol. 1976. p. 51
- (9) Lange, Oscar. op.cit. p. 53
- (10) Lenin V.I. "Materiales para la revisión del programa - del Partido". Obras completas. Edit. Progreso T. XXIV p. 430.

- (11) Lenin V.I. op.cit. p. 585
- (12) Idem p. 587
- (13) Academia de Ciencias de la URSS. Manual de Economía Política. Editorial Grijalvo, México, 1969. p. 82
- (14) Academia de Ciencias de la URSS. op. cit. p. 449
- (15) Castillo, Isidro. México: Sus Revoluciones Sociales y la Educación. Tomo III. Gobierno del Estado de Michoacán, México 1976. p. 421
- (16) Shulgonski, Anatoli. México en la encrucijada de su historia. La etapa Cardenista. Ediciones de -- Cultura Popular, México, 1972 p. 146
- (17) Castillo, Isidro op. cit. p. 421
- (18) Castillo, Isidro idem p. 428
- (19) Discurso toma de posesión de Avila Camacho
2 de diciembre de 1940 "El Nacional".
- (20) De la Madrid Hurtado, Miguel. Exposición de motivos del Ejecutivo Federal del "Decreto que reforma y adiciona los artículos 16,25,26,27 fracciones XIX y XX, 28; 73 fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX F; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" en El marco legislativo para el cambio. Editado por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. México, D.F. - Marzo de 1983. Tomo 2 p.17

- (21) idem. P. 17
- (22) idem. P. 24
- (23) idem. P. 24
- (24) idem. P. 24
- (25) idem. P. 26
- (26) Cfr. Ley de Planeación publicada en Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1988.
- (27) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, editado por la Secretaría de Programación y Presupuesto en junio de 1985. México "Presentación" de Miguel de la Madrid Hurtado P. 12.
- (28) ibid.
- (29) Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. SPP. Talleres Gráficos de la Nación, México 1984 P.P. 73-86
- (30) ibid. P. 77
- (31) González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique. Coordinadores México Hoy. Primera Parte: La crisis económica: Evolución y Perspectivas. Labra, Armando, Cordera, Rolando y otros. Editorial Siglo XXI. México 1979. P. 63
- (32) González, Casanova op.cit. P.P. 63-72

- (33) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
H. Congreso de la Unión. México, 1983 P. 40.
- (34) Cfr Ley de Planeación Diario Oficial de la Federación Mé-
xico 5 de enero de 1985.
- (35) op.cit. Sistema Nacional de Planeación Democrática P.73
- (36) ibid. P. 14.
- (37) Planeación Democrática No. 1 Febrero de 1983. SPP. Mé-
xico. Talleres Gráficos de la Nación P. 30
- (38) Partido Revolucionario Institucional Documentos Bási-
cos Declaración de Principios México, Talleres Gráfi-
cos de la Nación. 1984. P. 12
- (39) idem. P. 13
- (40) Duverger, Maurice. Los Partidos Politicos. Fondo de
Cultura Económica. México, 1974. P. 429.

BIBLIOGRAFIA BASICA

Aguilar Monteverde, Alonso. Dialéctica de la Economía Mexicana. Editorial Nuestro Tiempo. México, 1975.

Antología de la Planeación en México. 1917-1985. (18 tomos) Secretaría de Programación y Presupuesto. Fondo de la Cultura Económica. México, 1985.

Aranguren, Fernando, Basagorto, J., Garza, S., Sada, R., Sánchez, J. y otros autores. Pensamiento Empresarial Mexicano. Editorial Avance, México, 1974

Baena, Guillermina. Instrumentos de investigación, Editores Unidos Mexicanos, México, 1988.

Bettelheim, Charles. Planificación y Crecimiento Acelerado. Fondo de la Cultura Económica, México, 1970.

Bettelheim, Charles. Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación. 2a. Edic. Editorial Tecnos, S.A. Madrid, 1971.

Bon, M. Objetivos y Métodos de la Planificación Soviética. Editorial Ciencia Nueva, Madrid, 1970.

Ceceña, José Luis. Introducción a la Economía Política de la Planeación Económica. Edit. Fondo de la Cultura Económica, México, 1978.

Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. El Sector Público en la Planificación del Desarrollo. 8a. Edición, Siglo XXI Editores, México, 1978.

Cibotti, Ricardo, Nuñez del Prado, Arturo y Sainz, Pedro. Presupuesto Público, Planeación, Evaluación y Control de Programas. Editorial Trillas, 1983.

De la Madrid, Miguel, Labastida F., Soli, L., Urquidi, V., Desgupta, P., Silva Herzog V., Salinas de Gortari, C. y otros autores. Planeación para el Desarrollo. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

Lange, Oscar. Planeación y Desarrollo. Edit. ONU, 1981

Lange, Oscar. Economía Socialista y Planificación Económica. Ediciones Quinto Sol, México, 1976.

Mannheim, Karl. Libertad, Poder y Planeación Democrática. Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

Matus, Carlos. Estrategia y Plan. Editorial Siglo XXI, México, 1978.

Manual de Economía Política. Academia de Ciencias de la URSS. Editorial Grijalbo, México, 1974.

Michael, Ellman. La Planificación Socialista. Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

Nudelman, Pablo. Sistema Nacional de Planeación. Aspectos conceptuales. Edit. ONU 1981.

Hansen, Roger D. La Política del Desarrollo Mexicano. Edit. Siglo XXI, México, 1971.

Rojas Soriano, Raúl. Gua para Realizar Investigaciones Sociales. Textos Universitarios UNAM, México, 1980.

Sunkel, Osvaldo. La Tarea Política y Teoría del Planificador en América Latina. Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

Tamayo, Jorge L. Objetivos y Metas de la Planeación. Bases de la Planeación Económica y Social de México. Edit. Siglo XXI, México, 1980.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez. Las Empresas Públicas en México. Miguel Angel Porrúa, México, 1983.

Castelán García, Beatriz. Planeación Estrategia y Control de Gestión. Editorial, ECASA, México, 1982.

Camacho, Manuel. El Futuro Inmediato. UNAM, México, 1984.

Castillo, Isidro. México: sus Revoluciones Sociales y la Educación. Tomo III. Gobierno del Estado de Michoacán, México 1976.

Ceceña, José Luis, López Harvárez, Froylán y otros. Planes sin Planificación. Editorial Proceso, México, 1980.

Duverger, Maurice. Sociología de la Política Editorial Ariel. España, 1974.

Duverger, Maurice. Istituciones Políticas y Derecho Constitucional. Colecciones Demos, Editorial Ariel, Barcelona, España 1970.

Duverger, Maurice. Los Partidos Políticos. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

Fremon, J. Lyden, Ernest, G. miller (compiladores). Presupuesto Público, Planeación, Evaluación y Control de Programas. Editorial Trillas, México, 1983.

Garza Mercado, Ario. Manual de Tecnicas de Investigación para Estudiantes de Ciencias Sociales. El Colegio de México. 5a. Edición, México, 1976.

González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique. (Coordinadores) México Hoy Primera Parte: La Crisis Económica: Evolución y Perspectiva. Labra, Armando; Cordeña Rolando y otros. Editorial Siglo XXI, México, 1979.

Praff Henry, F. Diccionario de Sociología. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

Herche F. Política Económica. Siglo XXI, México, 1982.

Historia General de México. Primera Edición. El Colegio de México, México, D.F., 1986. T. I y II.

Keit B. Griffn y John L. Eros. Plaming Develepment. Addison Werley Publishing Company, Londres 1970.

Kiklinsky, Antoni (Compilador). Aspectos Sociales de la Política y de la Planeación Regional. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

Lenin, V.I. Materiales para la Revisión del Programa del Partido. Obras Completas. Edit. Progreso. Tomo XXIV.

Pensamiento Empresarial Mexicano. Editorial Avance, México, 1974.

Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. Mexicano: Esta es tu Constitución. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura, México, 1984.

Rodríguez Octavio. La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL México. Siglo XXI. Editores, S.A., 1980.

Shulgonski, Anatoli. México en la Encrucijada de su Historia.
La Etapa Cardenista. Edic. de Cultura Popular, México, 1972.

Solis, Leopoldo. Planes de Desarrollo Económico y Social en
México. Edit. Sep. setenta, México, 1975.

DOCUMENTOS, REVISTAS Y FOLLETOS

Discurso de Toma de Posesión del Presidente Manuel Avila Camacho 2 de Diciembre 1940. El Nacional

Economía Informa. Publicación Mensual. Facultad de Economía-UNAM. Números del 147 al 162. Enero de 1987 a Marzo de 1988.

Grinbomont, C. y Ramírez, M., "La Política Económica de Luis Echeverría (1971-1976). Un Primer Ensayo de Interpretación". Trimestre Económico. No. 176, Vol. XLIV.

Marco Legislativo para el Cambio. Diciembre 1982. Miguel de la Madrid Hurtado Presidente de la República. México. 1983 T. 2

Partido Revolucionario Institucional. Documentos Básicos Declaración de Principios. México. Talleres Gráficos de la Nación. 1984.

Publicaciones del Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

- Sistema Nacional de Planeación Democrática (Principios y Organización). SPP. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1984. pp. 73-86
- Proceso de Planeación 1984 y 1985
- Revistas Planeación Democrática. (Publicación Mensual), Febrero de 1983 a mayo de 1985.

- Revistas Fortalecimiento Municipal.
(Publicación Mensual). 1984-1985.
- Informe Anual de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1983, 1984, 1985 y 1986.
- Informe Anual de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1983, 1984, 1985 y 1986.
- Principios de Política Económica General 1984, 1985 y 1986
- Informes de Gobierno 1983, 1985, 1986 y 1987.

Solis, Leopoldo. "Perspectivas de la Planeación" en Revista de Comercio Exterior. Diciembre 1980.

LEYES, ACUERDOS Y REGLAMENTOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
H. Congreso de la Unión. Talleres Gráficos de la Nación. 1985.

Ley del Consejo Nacional Económico. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. 15 de junio de 1928.

Ley que establece el Consejo Nacional de Economía.
Diario Oficial de la Federación. 31 de julio de 1933.

Partido Nacional Revolucionario
Dictamen del PNR sobre el Primer Plan Sexenal.
II Convención Nacional Ordinaria. Querétaro, Qro.
6 de diciembre de 1923.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
Publicado en el Diario Oficial de la Federación.
31 de diciembre de 1985.

Partido Nacional Revolucionario. Segundo Plan Sexenal 1941-1945.
Primera Asamblea Nacional. Noviembre de 1939.

Decreto que crea la Comisión Nacional de Planificación Económica. Publicado en el Diario Oficial de la Federación.
9 de julio de 1942.

Decreto que crea la Comisión Nacional para el Estudio de los Problemas de México en la Posguerra.

Secretaría de Hacienda y Economía, Comité de Inversiones.
Programa Nacional de Inversiones (1953-1960)

La Secretaría de la Presidencia Norma la Planeación del Sector Público

Acuerdo expedido el 7 de julio de 1961.

Comisión Intersecretarial Constituida en marzo de 1962.
Diario Oficial de la Federación. México, 10 de Marzo 1982.

Comisión Intersecretarial. Plan de Acción inmediata - - -
1962-1964. Diario Oficial de la Federación. México 10 de
Marzo 1982.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982,
Diario Oficial de la Federación. 17 de Abril de 1980.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Diario Oficial de la Federación. México. 29 de diciembre
1982.

Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación. México,
24 de diciembre de 1982.

Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo
1983-1988. Diario Oficial de la Federación. 31 de mayo de
1983.

Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación. México
5 de Enero de 1985.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983.

Planes y Programas de Desarrollo en México, 1934-1976. Secretaría de la Presidencia, México, 1976.

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

APF	Administración Pública Federal
COTEIP	Comité Técnico para la Instrumentación del Plan.
CONCAMIN	Confederación de Cámaras Industriales
CONCANACO	Confederación de Cámaras Nacioanles de Comercio.
COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana.
CCE	Consejo Coordinador Empresarial.
COPLADE	Comité para la Planeación del Desarrollo.
CUD	Convenio Unico de Desarrollo.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación.
PIB	Producto Interno Bruto.
PMP	Programa de Mediano Plazo.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
POA	Programa Operativo Anual.

PRI Partido Revolucionario Institucional.

SECOGEF Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SPP Secretaría de Programación y Presupuesto.

SICEG Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

SNPD Sistema Nacional de planeación Democrática.