

337
28



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**ASPECTOS SOCIO - JURIDICOS DE
LA LEY DE PLANEACION**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA :

ARTURO GUTIERREZ VELASCO

MEXICO, D. F.

1988



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.

ASPECTOS SOCIO-JURIDICOS DE LA LEY DE PLANEACION

	PAG.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I, ANTECEDENTES, CONCEPTOS Y DEFINICIONES.	2
A. ANTECEDENTES.	2
a) Independencia.	2
b) Reforma.	8
c) Porfiriato.	14
d) Revolución.	15
e) Post. Revolución.	21
f) Epoca Actual.	30
B. CONCEPTOS Y DEFINICIONES.	31
CAPITULO II, MARCO JURIDICO DE LA PLANEACION.	37
A. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANCS.	37
B. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.	41
C. LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION.	44
D. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.	45
E. LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.	48

	PAG.
F. LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.	49
G. LEY DE PLANEACION.	51
H. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1982-1988.	58
CAPITULO III. MARCO SOCIAL Y ECONOMICO DE LA PLANEACION.	67
A. SOCIEDAD.	67
B. ECONOMIA.	70
C. ADMINISTRACION PUBLICA.	81
CAPITULO IV. PERSPECTIVAS FUTURAS DE LA PLANEACION.	85
A. JURIDICAS.	85
B. ECONOMICAS.	89
C. SOCIOLOGICAS	97
CONCLUSIONES.	103
BIBLIOGRAFIA.	108

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

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

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

Con el presente trabajo me propongo estudiar los aspectos Jurídicos, sociológicos y económicos de la planeación así como sus antecedentes y sus principales instrumentos: La Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo. Así mismo, trataré de analizar las perspectivas futuras de la planeación tanto en los sistemas socialistas como en los capitalistas, haciendo énfasis en el sistema de economía mixta sustentado por nuestra nación.

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

C A P I T U L O I

A. ANTECEDENTES

a) Independencia.

La Independencia de México, al igual que la de las restantes colonias españolas en América, obedece al desarrollo histórico del Imperio Español y sus dependencias y es el resultado de un proceso que afecta, aún cuando en forma y tiempo diversos, a las demás potencias colonizadoras.

En los años que van de 1810 a 1824 ocurre el movimiento emancipador y es en ellos cuando se inicia y culmina el proceso de Independencia de México. Sus causas, muy diversas, tienen distinta naturaleza. Unas radican en desajustes sociales y económicos, - otras en conflictos políticos; Nueva España, por su organización político administrativa, judicial y religiosa era la colonia más importante de España en América cuyos límites, eran de más de -- 4'156,483 Km2., por el norte eran tan vastos como imprecisos y - por el sur su influencia se hacía sentir hasta Costa Rica,

Iniciándose el Siglo XIX, Nueva España gozaba en lo relativo a - la minería de una extraordinaria bonanza, la agricultura constituía uno de los ramos más importantes, pese a sus métodos de explotación. La propiedad de la tierra estaba en manos de unos -- cuantos, los impuestos eran fuertes así como los abusos. La industria no obstante estar debidamente reglamentada en provecho de la política económica del estado Español crecía relativamente, -

la riqueza pública hacia el año de 1810 podía calcularse, a través de los ingresos en la Real Hacienda en cerca de veinte millones de pesos.

Vivía Nueva España una época de grandeza material, pero ese esplendor no armonizaba con el desajuste social originado en su composición demográfica, cuyo total de habitantes era de seis y medio millones aproximadamente, producto de la mezcla de tres razas, en estadios culturales diferentes no solo en relación con los otros, sino entre sí y detentando una de ellas, la europea, el poder político y la fuerza económica, las otras dos estaban sujetas y jerarquizadas, más en razón de su situación económica y cultural que de su procedencia racial.

Conjuntado el optimismo de los criollos que deseaban autodeterminarse y el malestar de las clases bajas que anhelaban salir de la opresión en que vivían, varias conspiraciones y rebeliones se produjeron, la mayor parte de ellas sin un plan coherente y como resultado inmediato de una situación de injusticia. La influencia de la Ilustración Europea que penetró en la América hispana provocó en la mente de los criollos una fuerte conmoción, la Ilustración sirve para clarificar sus ideas, recuperar las tesis defensoras de la libertad, crearles una conciencia de progreso, de dignidad, de libertad y fijarse un plan desde el cual podían tratar igualitariamente, en lo político y en lo cultural no solo a los españoles sino también al mismo estado español.

El anhelo de independencia de los mexicanos se traducía en rigor

en dos finalidades: La de liberarse de las trabas sociales que pesaban sobre la mayor parte de la población y otra la de emanciparse políticamente. Los promotores del movimiento deseaban un mejoramiento social y económico que afianzara el progreso material bajo un régimen liberal que lo hiciera posible, régimen que ellos se darían y no se les impondría desde afuera.

Emancipación política y emancipación social fueron así los móviles de la independencia. Si para los europeos la Declaración de Derechos del Hombre fué la culminación de un largo proceso, para los mexicanos fué esa declaración el programa de acción de una larga lucha.

Con estos antecedentes se comenzó a conspirar en la Nueva España contra el orden establecido, allegarse partidarios, armas, y recursos era la consigna. El complot de 1809 en Valladolid es el primero que se descubre y falla, más en otras ciudades como Guajutata, Querétaro, Dolores y México se preparaban otras conjuras para independizarse de España.

Descubierta la conspiración que con el pretexto de reuniones literarias se tramaban en Querétaro, toleradas por el Corregidor y su esposa Doña Josefa Ortiz, sus dirigentes, el cura de Dolores Miguel Hidalgo, con el Cap. Ignacio Allende y el Cap. Juan Aldama, en la madrugada del 16 de septiembre de 1810 se lanzaron a la rebelión, a pesar de que el movimiento iniciado por Miguel Hidalgo no se haya traducido en un documento unitario y sistemático, es decir, en un plan si se tuvo la expedición de varios decretos

o bandos que denotaron una manifestación de las tendencias ideológicas de los insurgentes, entre ellos, sin duda alguna el más importante fué el que declaró abolida la esclavitud y suprimida toda exacción que pesaba sobre las castas, expedido por Hidalgo el 6 de diciembre de 1810.

Por su parte José María Morelos y Pavón a quién Hidalgo designó su lugarteniente, no solo continuó la lucha emancipadora que dejó trunca el cura de Dolores, sino que pretendió hacerla culminar en una verdadera carta constitucional, de esta forma el 6 de noviembre de 1813 se integra una especie de asamblea constituyente denominada Congreso de Anáhuac que dió como resultado el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional en la que se declaró la disolución definitiva del vínculo de dependencia con el trono Español. Cerca de un año después, el 22 de octubre de 1814 expide un trascendental documento jurídico-político llamado Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana conocido comunmente con el nombre de Constitución de Apatzingan, esta tiene como antecedentes inmediatos dos importantes documentos jurídicos-políticos, que son, los Elementos Constitucionales de Rayón y los Sentimientos de la Nación de Morelos. En ambos se proclama la prohibición de la esclavitud, la supresión de las desigualdades provenientes del linaje o de la distinción de las castas y la abolición de las torturas.

El movimiento insurgente parecía haberse sofocado definitivamente a consecuencia del fusilamiento de Morelos acaecido el 22 de diciembre de 1815 en San Cristóbal Ecatepec. Dada la situación que

prevalecía en México, no podría preverse la posibilidad de que la independencia se consumase, de no haber sido por la intervención de Agustín de Iturbide.

Se afirma que el Virrey de Apodaca recibió una carta del Rey de España Fernando VII en la que éste expresaba su deseo de gobernar a la Nueva España como un estado independiente para sustraerse a las limitaciones que le imponía la Constitución, en dicha carta el Rey sugirió algunas bases políticas para el gobierno independiente de la Nueva España, por lo que el virrey convocó a diversos personajes de gran influencia a una reunión que debía celebrarse en la Profesa para dar cuenta a los asistentes de los designios del Rey, y con el objeto de poner en práctica los planes de pacificación se comisionó a Iturbide, proclamándose así el Plan de Iguala cuyas prescripciones principales eran las siguientes: La unión entre Mexicanos y Europeos, la conservación de la religión católica sin tolerarse ninguna otra y el establecimiento de una monarquía moderada que debiera titularse "Imperio Mexicano", como se puede observar este Plan daba al traste con la verdadera ideología insurgente sustentada por el movimiento libertario consignada en Acta de Independencia de 1813 y en la Constitución de Apatzingan ya que auspiciaba la creación de un régimen monárquico con tendencias absolutistas.

Dominada la situación por Iturbide el 27 de septiembre de 1821 penetró triunfalmente en la vieja capital el ejército de las Tres Garantías, es decir el sostenedor de los tres principios proclamados en el Plan de Iguala (Unión, Religión e Independen-

cia), significando tal hecho la consumación de la Independencia Nacional, así el 6 de octubre de 1821 se expide el Acta de Independencia del Imperio Mexicano, congruente con dicha declaración el 17 de noviembre de 1821 se lanza la convocatoria para integrar la Asamblea Constituyente del proyectado Imperio la cual quedó instalada el 24 de febrero de 1822.

El gobierno Imperial de Iturbide tuvo efímera duración pues el citado congreso por decreto del 31 de marzo de 1823, declaró -- que el poder ejecutivo existente desde el 17 de mayo de 1822 cesaba en sus funciones y que dicho poder lo ejercería provisionalmente un cuerpo compuesto por tres miembros, designándose para tal efecto a Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete que debiera denominarse Supremo Poder Ejecutivo, -- con lo que quedaban insubsistentes todos los actos que con el -- carácter de emperador hubiese realizado Iturbide, así como el -- Plan de Iguala y el decreto del 24 de febrero de 1822.

Por decreto del 21 de mayo de 1823, se lanza la convocatoria para un nuevo congreso dando las bases para la elección de los diputados que lo fuesen a integrar el 17 de junio siguiente y que debería instalarse a más tardar el 31 de octubre del mismo año. Este nuevo congreso se enfrentó al dilema de organizar a México como una República Federal o Central habiendo optado por la forma federal en el Acta Constitutiva de la Federación expedida el 31 de enero de 1824 y en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre del mismo año.

Como se advierte en los hechos históricos-políticos que se sucedieron desde la proclamación de la independencia el 16 de septiembre de 1810 hasta la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, pasando por la Constitución de Apaztzingan incluso el Plan de Iguala y el Acta de Independencia del Imperio Mexicano, todos tuvieron una finalidad común, establecer para México una organización política, es decir estructurar políticamente a la nación mexicana.

Con gran visión los proceres de la independencia planearon el cambio, tanto en lo jurídico-político como en lo económico-social, transformando con firmes propósitos e incluso con su propia vida las difíciles e injustas circunstancias de la colonia hasta la conformación de una nueva Nación Mexicana.

b) Reforma.

Reflexionando brevemente sobre los acontecimientos acaecidos después de la constitución de 1824, tomó el poder el primer Presidente de México Don Guadalupe Victoria bajo los auspicios de la citada Constitución que adoptó un sistema republicano federal. A partir de 1835 y hasta 1846 empieza el sistema de Repúblicas Centrales la primera de ellas es regida por las siete leyes del 30 de diciembre de 1836 y en ella destaca el presidente Anastasio Bustamante, en 1843 se proclaman las bases orgánicas que llevan al poder a Antonio López de Santa Ana y a nueve políticos más dentro del período que se denomina Segunda República Central (1844-1846). En 1846 vuelve el país, agitado por intervenciones extranjeras al sistema republicano federal (1846-1853) en el que sobresalen las

administraciones de Herrera y Arista. De 1853 a 1855 se vive en un régimen aconstitucional centralista debido a las veleidades y excesos de Santa Ana quién dominó al país durante cerca de treinta años.

La Reforma fué un movimiento de carácter ideológico, político y jurídico que cambió importantes aspectos de la situación del Estado Mexicano. Sus objetivos desembocaron normativamente en la Constitución Federal de 1857 y en diversas leyes y decretos que durante un cierto período se expedieron con un criterio empírico, obedeciendo al imperativo de las circunstancias que conforman el contexto de la realidad nacional, sin haber integrado un coherente sistema de derecho. El punto de partida de este movimiento fué el Plan de Ayutla del primero de marzo de 1854, modificado en Acapulco el 11 del mismo mes y año, según el cual, el presidente interino que eligiesen de cada departamento, territorio y del distrito de la capital, debía quedar investido de amplias facultades para reformar todos los ramos de la administración pública, para atender a la seguridad e independencia de la nación y promover cuanto conduzca a su prosperidad, engrandecimiento y progreso, facultades cuya única limitación consistía en respetar inviolablemente las garantías individuales. Estos principios del Plan consistían en crear para el gobierno un régimen de preservación jurídica frente al poder público, toda vez que al proclamarse contra el gobierno autocrático de Santa Ana, no existían garantías individuales, ya que el acta de reformas de 1847 y la Constitución de 1824 que restauró, no tuvieron ninguna vigencia efectiva durante la dictadura de Santa Ana.

Al proclamarse el Plan de Ayutla, México se encontraba sin orden constitucional pues el teóricamente implantado por la constitución de 1824 y el acta que la restituyó fué substituido por la autocracia santanista contra la que estalló el movimiento de Ayutla, uno de cuyos objetivos estribó en constituir a la nación bajo la forma de república representativa y popular, por lo que el movimiento no se dirigió contra ningún orden jurídico, sino -- que brotó con la finalidad de crearlo a través de un Congreso -- Constituyente que debería ser convocado por el presidente interino.

El cuatro de octubre de 1855 la junta de representantes cumpliendo con lo programado en el Plan, nombró a Don Juan Alvarez presidente interino de la República, quién mediante decreto fechado -- el 17 de noviembre expidió la convocatoria para la elección de -- un Congreso Constituyente. Don Ignacio Comonfort fué designado por el mismo Alvarez presidente sustituto de la República en el -- ejercicio de las facultades que le otorgó el Plan. El 17 de febrero de 1856 se instaló en la ciudad de México el "Soberano Congreso Constituyente" y abrió sus sesiones al día siguiente. El día 15 de mayo de 1856 y con acuerdo del consejo de ministros, -- Comonfort emitió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana el cual fué reemplazado por la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857 que se juró solemnemente el 19 de marzo -- del mismo año, para entrar en vigor, el 16 de septiembre siguiente aniversario de la proclamación de la Independencia de México.

El 8 de octubre de 1857 quedó instalado el primer Congreso Constitucional, este órgano legislativo ordinario expidió el 5 de no

viembre del mismo año un decreto suspendiendo las garantías individuales a propuesta del Ejecutivo Federal es decir del presidente Comonfort, las garantías suspendidas fueron las consagradas en los artículos 7, 9, 10, 11, 13, 16, 19, 21 y 26 constitucionales esta suspensión tuvo por objeto el restablecimiento del orden público, a la defensa de la independencia y de las instituciones, pudiendo dictar los reglamentos y órdenes relativos a dicha suspensión.

Este primer Congreso Constitucional fué disuelto el 17 de diciembre de 1857 a consecuencia del pronunciamiento de la guarnición de Tacubaya que proclamó el Plan que lleva su nombre desconociendo - la Constitución. Este Plan fué adoptado por Comonfort el 19 del propio mes. Preso en palacio el presidente de la Suprema Corte Don Benito Juárez, por haberse opuesto al golpe de Estado, el presidente Comonfort tuvo que declarar el estado de sitio, disponiendo que la autoridad militar asumiera todo el poder para el restablecimiento del orden público. Desconocido Comonfort por los mismos soldados que habían proclamado el Plan de Tacubaya, tuvo que sucumbir saliendo para Estados Unidos, el 22 de enero de 1858 el general Félix Zuloaga fué nombrado por la Junta de notables presidente de la República, quedando así establecido en la ciudad de - México el gobierno llamado de la reacción. Benito Juárez, obtuvo su libertad en los primeros días del mes de enero, instaló su gobierno constitucional en Guanajuato, pero poco tiempo permaneció en esta ciudad pues iniciada la guerra civil, se vió en la necesidad de retirarse hasta Manzanillo, en donde se embarcó el 11 de - abril y después de haber tocado Panamá, Colón, Habana y Nueva - -

Orleáns, llegó el día 4 de mayo a Veracruz y allí quedó instalado el gobierno constitucional hasta la terminación de la guerra de reforma.

Ya próxima a terminar esa guerra, llamada también "de los Tres -- Años", el presidente interino de la República, Benito Juárez, expidió en Veracruz el 6 de noviembre de 1860 un decreto convocando a elecciones de diputados y presidente.

"Habiéndose visto obligado el Congreso de la Unión a trasladarse a la ciudad de San Luis Potosí por las presiones bélicas de la intervención francesa, en esta capital provinciana lanzó el 27 de noviembre de 1863 un manifiesto al pueblo de México en el que, -- dentro del fervor patrio que lo inflamó, ratificó las extensas facultades que había concedido al Ejecutivo Federal, personificado en Don Benito Juárez, para tomar las medidas convenientes y necesarias a efecto de hacer frente a la gravísima situación por la -- que nuestro país atravesaba". 1/

Se puede decir que el principio o la base de acción de la Reforma se encuadra en los siguientes objetivos: La supresión de los fueros, la intervención de los bienes eclesíasticos, la abolición de la coacción civil para el mantenimiento de los votos monásticos, -- la desamortización de los bienes, la nacionalización de los bienes del clero, la regulación no religiosa del estado civil de -- las personas y la libertad de cultos.

1/ Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional, Pág.872.Edit. Porrúa.

Las principales disposiciones de la Reforma son las siguientes: Ley sobre Administración de Justicia del 23 de noviembre de 1855, llamada también "Ley Juárez"; Ley de Desamortización de fincas rústicas y urbanas o Ley Lerdo; Ley que estableció el Registro Civil del 27 de enero de 1857, como corolario de éstas se promulga el 5 de febrero de 1857 la Constitución que incorpora disposiciones reformistas .

Después de ésta se emiten otras como la Ley de Nacionalización de los bienes del clero del 12 de Julio de 1859; la Ley sobre la libertad de culto del 4 de diciembre de 1860; la Ley que extinguió las comunidades de religiosos del 26 de febrero de 1863. En el campo del Derecho se elaboraron bajo las más modernas normas Jurídicas los importantes Código Civil y Código Penal de 1870 y 1871 respectivamente.

Haciendo un breve juicio acerca de la Reforma, manifestada en -- los ordenamientos reseñados, podemos decir que como el de la Independencia este movimiento fué progresista y Justo ya que proyectó sus tendencias hacia la situación política y económica en que vivía la sociedad mexicana, con el fin de modificar su estructura básica. Este movimiento tuvo necesariamente que dirigirse contra el sistema clasista mantenido por los gobiernos conservadores y reaccionarios, las luchas ideológicas que la Reforma desató para lograr sus objetivos tuvieron que emprenderse contra la Jerarquía eclesiástica, la cual pugná por proteger y consolidar su situación privilegiada de fueros y preponderancia económica a través de su intromisión en los asuntos del Estado.

La Reforma fué una etapa progresiva tanto en lo jurídico-político como en lo económico social, al triunfar como movimiento ideológico contra la desigualdad jurídica, contra los fueros y privilegios clasistas, contra el monopolio clerical, contra la intolerancia religiosa y, en general, contra todo aquéllo que era adverso a la libertad humana, se convirtió en factor de integración de la nacionalidad mexicana, consolidando la Independencia y la Soberanía Nacional.

c. Porfiriato.

Como las anteriores etapas de nuestra historia en ésta de una u otra forma se tienen antecedentes de la planeación. A raíz de la desaparición del presidente Juárez del escenario político, el partido militar continuó trabajando en las sombras, su jefe, el general Porfirio Díaz formado en las luchas por la Reforma y contra la intervención, gozaba de justo prestigio entre sus compañeros de armas y de algún renombre en los círculos políticos del país. "Acrecido así su prestigio, aspiró, como representante de la corriente liberal militarista a la presidencia de la República. Y a fin de enmascarar sus ambiciones, proclamó principios políticos que, como el de la no reelección esgrimió primero contra Juárez y, más tarde contra Lerdo de Tejada. Sin embargo, -- muerto Juárez y elevado al poder Sebastian Lerdo de Tejada, Porfirio Díaz tuvo que plegar su bandera anti-reeleccionista y someterse, de buen o de mal agrado a los hechos. Más el día en que aquél decidió su permanencia en el poder, el postulado de la no reelección torno a cobrar actualidad".^{2/}

^{2/} Mancisidor José. Historia de la Revolución Mexicana, Pág.12. Editores Unidos, México 1972.

El general Díaz formula el Plan de Tuxtepec cuyo principal postulado era el antirreeleccionismo y de esta forma fué electo presidente para el periodo de 1877 a 1880. Terminado su periodo y aún latente el antirreeleccionismo postulado por el Plan de Tuxtepec, el 5 de febrero de 1880 el general Manuel González quién era ministro de Guerra dá a conocer las bases de su programa en el - - cuál le ofrecía al país una administración que llenara las necesidades públicas sin permitir que éstas dieran pretexto a especulaciones privadas. No fué, empero, el régimen del general González sino un engrane más de la gran maquinaria porfiriana.

Porfirio Díaz dejó abierta la puerta para su retorno al poder ya que el 5 de mayo de 1878 se elevó, a rango constitucional el precepto de la no reelección, pero esta reforma careció de energía y de la debida forma pues se limitó a prohibir la reelección continuada del presidente y de los gobernadores, permitiéndola alternada, esto es, después de transcurridos cuatro años de cesantía. Con esta reforma se hace patente que no se llevaron a cabo los graves motivos expuestos en el Plan de Tuxtepec, por tanto - el primero de diciembre de 1884, retornó Porfirio Díaz a la presidencia de la república para no abandonarla sino impéldo por - la revolución.

d. Revolución.

El Porfiriato se hundía, todo lo que Díaz había logrado a lo -- largo de una dictadura de tipo personal, se agrietaba en su propia base, a medida que Díaz perdía fuerza por la edad avanzada -

que había llegado ya a los 70 años y su muerte, esperada ya por sus amigos y colaboradores, los alentaba a luchar entre sí por la conquista del poder.

Históricamente, la revolución mexicana se venía gestando desde la celebración en febrero de 1901, del Congreso Liberal, convocado por el Club Liberal Ponciano Arriaga de San Luis Potosí. De este congreso salieron los principales precursores del movimiento armado de 1906 como Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Librado Rivera y muchos otros, dicho movimiento tenía como bandera el programa acordado por el Partido Liberal Mexicano fechado el primero de julio de 1906, cuyos principios eran establecer la Jornada de trabajo de ocho horas, garantizar el salario mínimo, condiciones higiénicas en el trabajo, indemnización por accidentes de trabajo, evitar que los patrones pagaran en otra forma que no fuera dinero en efectivo, suprimir las tiendas de raya, obligar a las empresas a utilizar a una mayoría de mexicanos y no diferenciar el pago de sueldos. En materia agraria el programa proclamaba el deber para los propietarios de la tierra de hacerla productiva, además suscribió que los bienes de los funcionarios enriquecidos bajo la dictadura se iban a confiscar con el fin de restituir de tierras a los yaquis, mayas y otras comunidades. En lo religioso existió en el programa un estricto acatamiento a las leyes de reforma y en cuanto a la educación el programa se pronunció por la enseñanza laica. Este programa debe considerarse como el primer esfuerzo serio y coordinado de grupos opositoristas, en su lucha contra el gobierno del general Díaz.

El Plan de San Luis, fechado el 5 de octubre de 1910, declaró nulas las elecciones para presidente y vicepresidente de la república, magistrados a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, diputados y senadores, efectuadas en junio y julio de ese año determinando las normas de organización política y militar revolucionaria, y fijando, el 20 de noviembre de 1910 como la fecha indicada para iniciar la revolución. Antes de la fecha señalada por Madero en el Plan de San Luis, estalló un movimiento heroico encabezado por Aquiles Serdán en Puebla el cual sacudió la conciencia nacional e influyó en el ánimo del pueblo para defender los principios de justicia y libertad.

Al tomar posesión de su cargo el presidente Madero, designó un gabinete que causó disgusto y sensación ya que se venía alimentando la creencia entre sus partidarios de que al llegar Madero al poder integraría un gabinete con personas de reconocida filiación revolucionaria. Más dejó en pie todo el aparato burocrático, político y judicial heredado del porfiriato, olvidaba su verdadera función la cual estaba consignada en su Plan de San Luis y que era la de depurar al gobierno, reemplazar la vieja tendencia reaccionaria a una tendencia revolucionaria y se consideró predestinado a tomar una misión conciliatoria, políticamente imposible. Zapata supuso que al tomar posesión Madero, el problema agrario que era la causa de su actitud rebelde habría de solucionarse definitivamente y en favor de los intereses que él representaba, sin embargo, el problema agrario seguía latente por lo que el 28 de noviembre de 1911, el jefe suriano dió a conocer el famoso Plan de Ayala, documento que serviría de base agraria a la revolución y

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

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

Impelido por la presión de Huerta, Carranza salió de Saltillo en abierta pugna con las fuerzas Huertistas, lo acompañaban un grupo de oficiales jóvenes del Estado de Coahuila y algunas tropas del mismo origen y el día 26 de marzo se discutió y aprobó el documento que serviría de base a la nueva causa y se denominaría - Plan de Guadalupe, este Plan a pesar de tener lineamientos agra-

rios, garantías obreras, reivindicaciones y fraccionamientos de latifundios así como la abolición de las tiendas de raya, principal criterio fué el de agrupar todas las fuerzas nacionales en -- contra de Huerta por tanto, el Plan de Guadalupe no tuvo sino un contenido estrictamente político, desconociendo a Huerta como Presidente, y a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como aquéllos gobiernos de los estados que después de treinta días de publicado el Plan reconocieron aun los poderes Federales; proclamaba además como primer jefe del ejército constitucionalista al propio Carranza quién ocupaba la Ciudad de México y se encargaría del Poder Ejecutivo convocando a elecciones generales.

"Desde la ocupación de la Ciudad de México por las fuerzas guerreras del Constitucionalismo, fué posible observar que en lugar de que tal acontecimiento sirviera a la unificación de un ejército revolucionario, que correspondiera al hecho y derecho de la Revolución, se había provocado tantos celos y dudas acerca de la jefatura suprema de la Nación, que los grupos de ciudadanos armados adquirirían características faccionales". 3/.

A Venustiano Carranza se unieron generales que habían tenido brillantes conquistas en contra del usurpador como Plutarco Elías -- Calles, Alvaro Obregón, Manuel M. Dieguez, Francisco Villa, Adolfo de la Huerta y muchos más; Carranza convocó a una convención de gobernadores y generales representantes de todo los sectores

3/ Valadéz José C. Historia General de la Revolución Mexicana, - Tomo II Pág. 366, Edit. del Valle de México, México, 1980.

revolucionarios, que se reunió en Aguascalientes, la cual, en vez de unificar las voluntades las dividió por lo que se separaron -- los que apoyaban a Carranza, los constitucionalistas, y los que -- apoyaban a Villa.

El 14 de septiembre de 1916 Carranza convocó a un Congreso Constituyente a celebrarse en Querétaro, el cual al término de su misión promulgó nuestra actual Constitución el 5 de febrero de 1917. Fué electo presidente Constitucional Carranza, quién juró el cargo el primero de mayo de 1917, empero se comenzó a agitar la suceso presidencial.

Carranza influía para que le sucediera el Ing. Ignacio Bonillas -- otros grupos apoyaban al Gral. Alvaro Obregón. Jefe inteligente -- que aspiraba también a la presidencia. Presionado por el gobierno las distintas facciones se revelaron contra Carranza el cual fué obligado a trasladarse a Veracruz, en el trayecto, fué violentamente asesinado en Tlaxcalaltongo el 12 de mayo de 1920. A su muerte ocupó la presidencia por designación del Congreso Adolfo -- de la Huerta, convocó a elecciones en las que triunfó el Gral Alvaro Obregón quién rigió al país del 30 de diciembre de 1920 al 29 de noviembre de 1924, en dicha gestión, Jose Vasconcelos, Secretario de Educación, realizó unade las obras culturales más importantes del periodo revolucionario.

El 30 de noviembre de 1924, subió a la presidencia el Gral. Plutarco Elias Calles, quién realizó una importante gestión, a él se le debe la pacificación del país y su institucionalización. Se --

presentó nuevamente para ocupar la presidencia de la república - el Gral. Obregón pero fué asesinado el 17 de Julio de 1928, le - sustituyó, designado por el Congreso, el Lic. Emilio Portes Gil, del 1o. de diciembre de 1928 al 5 de febrero de 1930 en que fué electo presidente de la República el Ing. Pascual Ortiz Rubio.

e. Post. Revolución.

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

Más tarde en 1930, el presidente Pascual Ortiz Rubio, promulgó - la Primera Ley sobre Planeación General de la República, que daba origen a la Integración de una comisión de Programa, órgano - dependiente de la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas cuyo propósito fundamental era la elaboración de estudios, planos y programas para coordinar el desarrollo material -

del país de manera ordenada y armónica; la mencionada comisión tenía instituida, a la vez, como cuerpo consultivo a la Comisión Nacional de Planeación, integrada con representantes del sector público y diversos grupos sociales.

En 1933, el presidente Abelardo L. Rodríguez, estableció un órgano técnico consultivo del Presidente de la República denominado - Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, - - constituido por una base más representativa y cuyas funciones - - eran las de "atender consultas, formular iniciativas y recomendaciones y realizar investigaciones en materias económicas". (Ley - queestablece el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos Diario Oficial de la Federación, 31 de Julio de - - 1933).

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

el aspecto político y consolidó el poder central conformándose así, un verdadero proyecto nacional.

El Partido dominante, con el nuevo nombre de Partido de la Revolución Mexicana, elaboró el segundo Plan Sexenal 1941-1946, para la campaña política de Manuel Avila Camacho posterior presidente de México. "El estado de beligerancia del país, resultado de la Segunda Guerra Mundial, impidió el desarrollo de este Plan y obligó al establecimiento de la Comisión Federal de Planificación Económica que en 1942 sustituyó al anterior Consejo Nacional de Economía. Este nuevo organismo tenía el propósito de hacer frente a la problemática que la conflagración motivaba, reflejada en la -- emergencia, escasez y necesaria coordinación económica, así como en el rigor propio del cumplimiento de los planes puestos en marcha ante situación tan compleja y difícil; lo que dio como resultado que en este sexenio, se frenará la Reforma Agraria y se tendiera a la concentración de la riqueza, disminuyendo la participación del salario en la distribución del ingreso". 4

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

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

de la administración Pública Centralizada y Paraestatal.

Durante esta época se promulgó la primera Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y empresas de Participación Estatal de 1947; ésta proporcionaba una serie de facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tales como la de proponer al Ejecutivo Federal un Plan General de operaciones que, previa aprobación, sería obligatorio. En este tiempo se abrió a la discusión la conveniencia de establecer una entidad poderosa, cuyas facultades debieran dar preeminencia a una secretaría sobre otras. Mientras tanto la Secretaría de Bienes Nacionales, había solicitado y obtenido el control de dos importantes organismos descentralizados, a saber, Ferrocarriles Nacionales de México, en 1949, y la Comisión Federal de Electricidad en 1951.

En virtud de las experiencias logradas con la primera Comisión Nacional así como con el Comité de Inversiones, el presidente Adolfo Ruíz Cortines determinó el establecimiento, en 1954, de la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República, la que por disposición del propio Acuerdo dependía directamente del titular Ejecutivo Federal. Gracias a la austeridad obligada por la deuda pública del anterior régimen, los resultados fueron positivos y alentaron la posibilidad de crear una nueva secretaría de Estado que pretendidamente, en el siguiente sexenio, debería de llevar el nombre de "Planeación y Presupuestos", ésta tendría el propósito de realizar la planeación y el control global de la administración pública federal tanto en lo que se refiere a la in -

versión como a los gastos públicos.

Los procesos de ajuste y reacomodo en el nuevo gobierno del presidente Adolfo López Mateos hicieron que el proyecto, muy disminuido en cuanto a facultades y funciones, derivase en la Secretaría de la Presidencia, la que durante tres regímenes presidenciales compartió funciones diversas de planificación, presupuestación, control y vigilancia con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y del Patrimonio Nacional, constituyendo lo que se conoció como el "Triángulo de la Eficiencia Administrativa".

Cabe advertir que para 1958 la Secretaría de bienes nacionales, - en virtud de la nueva ley en la materia, se transformó en Secretaría del Patrimonio Nacional, con facultades de control y vigilancia sobre aquellos organismos descentralizados y empresas de participación estatal que no estaban controlados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta nueva Secretaría tenía facultades para: recabar los datos necesarios para la elaboración del -- Plan general de gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo - Federal y los programas especiales que fijara el Presidente de la República; planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mis - mos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que señalara el primer mandatario; coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública, y planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos des - centralizados y empresas de participación estatal. Es a esta etapa a la que se ha denominado el modelo centralizado de planeación y control de la administración pública federal.

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

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

En el año de 1965, fué creada la Comisión de Administración Pública, que tuvo la responsabilidad de estudiar la reforma administrativa para el cumplimiento del programa, la coyuntura política y -- económica trajo como resultado que la Comisión Intersecretarial -

abandonase la elaboración del programa del desarrollo económico y social para el sexenio por lo que la Administración Pública orientó sus tareas de reforma administrativa a la institucionalización de la Programación.

Durante el periodo presidencial de Luis Echeverría Álvarez, de 1970-1976, se llevaron a cabo varias recomendaciones establecidas en 1967 por la Comisión de Administración Pública. Una de ellas era la conocida como Unidades de Programación, que se establecieron en todo el sector central y paraestatal del gobierno federal. Por otra parte, se instaló la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, la que pretendía establecer una coordinación entre las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público, y del Patrimonio Nacional a través de un control estricto y con tinuo de las asignaciones del gasto presupuestal, el seguimiento de su ejercicio y la evaluación de los propósitos alcanzados que se hallaban vinculados al presupuesto.

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

Para 1975 el Partido Revolucionario Institucional tenía preparado el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, mismo que el candidato presidencial José López Portillo aceptó como base de su campaña; cuyo núcleo habrían de ser las vertientes fundamentales de la planeación

en México; la vertiente obligatoria para sector público; la de coordinación con las entidades federales cuyo propósito, era la planeación del desarrollo regional a través de los diferentes convenios, comités y programas; la vertiente inductiva y una modalidad que afecta a esta llamada de concertación, establecida para los sectores privado y social. En este periodo, se puede decir que la Planeación en México, se dió en nivel global, regional, sectorial e institucional.

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

"El Plan Global de Desarrollo, estuvo conformado por tres partes:

una política, una económica y una social. La estrategia prevista perseguía cuatro objetivos:

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
- Proveer a la población empleo y mínimo de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas". 5/

Los instrumentos legislativos que evidenciaron la voluntad política del proceso de planeación, en esta época fueron: La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública, estas tres leyes constituyen el fundamento jurídico de la planeación mexicana en el sexenio del presidente López Portillo. Sin embargo, hubo otros instrumentos jurídicos de importancia, aún vigentes, tales como la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal; la Ley de Obras Públicas; la Ley de Información Estadística y Geográfica; las reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como las reformas constitucionales al Artículo 74, Fracción IV, -

5/ Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980, Vol. I, Pág. 6.

Párrafo IV que faculta a la Cámara de Diputados para revisar la - Cuenta Pública de la Hacienda Federal, no sólo en cuanto a los re resultados de la gestión financiera sino también al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

f. Epoca Actual.

El hecho de que el responsable, en la administración 1976-1982, - de la elaboración del Plan Global de Desarrollo, sea el actual -- presidente de la república, ha propiciado la continuación de las tareas de la planeación nacional.

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

Cabe destacar que la planeación democrática planteada por la Ley de Planeación, en su exposición de motivos, permite inferir que - está implícita la voluntad política de buscar en la participación el consenso y el fortalecimiento de las instituciones de la República.

En México, el establecimiento de un Sistema de Planeación representa un paso más en los esfuerzos iniciados desde 1930 con la Ley sobre Planeación General de la República, durante varios decenios el Estado ha llevado a cabo numerosos esfuerzos y utilizado diversos instrumentos de planeación, aun cuando su concepción ha ido variando.

El actual sistema consta de un conjunto de elementos que, manteniendo su autonomía, están vinculados funcionalmente para permitir a los responsables de la planeación tomar decisiones de manera congruente, se busca racionalizar los recursos humanos del sector público con el apoyo de la estructura institucional derivada de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En el capítulo segundo de este trabajo de tesis, al referirme a la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo se ampliará la información de estos instrumentos jurídicos.

B. CONCEPTOS Y DEFINICIONES.

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

"Planear significa ordenar racional, sistemática y congruentemente por anticipado, el conjunto de actividades que se piensa reali

zar para lograr ciertos objetivos y metas, y vigilar que la ejecución de las mismas correspondan a dicho orden y se encamine, en sus efectos, a la consecución de tales objetivos y metas". 6/

Es importante advertir que la planeación no es una etapa diferente de la Programación, Presupuestación y Evaluación. La planeación no es una mera formulación de planes dejando al margen las actividades de programación, presupuestación y evaluación, esta situación provocó un conflicto entre planeadores y programadores propiciado así que lo programado pudiera ser distinto de lo planeado y presupuestado, dejando sin referencia clara a la tarea de evaluación. Es necesario insistir en que programar, presupuestar, controlar y evaluar son parte esencial de un mismo proceso que es el de planeación.

Los conceptos generalmente más utilizados dentro del marco de planeación son fundamentalmente cinco, a saber: Diagnóstico, Formulación, Ejecución, Control y Evaluación.

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

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

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

La Ejecución. Aprobados los planes y programas, corresponde a los organismos ejecutores llevarlos a cabo. Para este efecto la Administración Pública, es la encargada de tomar las medidas necesarias que permitan alcanzar las metas estipuladas tanto en los planes como en los programas. Para ejecutar las acciones correspondientes es indispensable que la Administración Pública, cuente con la organización y dirección adecuada, para lo cual es necesario que las organizaciones estén estructuradas de manera conveniente, es decir, "debe existir una racional división del trabajo, definirse claramente las líneas de responsabilidad y asesoría, -- así como tenerse bien precisadas las funciones del personal, lo cual implica la descripción de puestos y la sistematización de procedimientos y métodos de trabajo". Z/

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

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

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

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

Los planes se clasifican fundamentalmente por su:

1. Temporalidad.

2. Su Contenido, y
3. El ámbito que abarcan

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

los planes regionales, tienen como objetivo primordial impulsar el desarrollo económico de las regiones, así como la explotación racional de sus recursos y la integración de las mismas al proceso económico nacional.

C A P I T U L O II

A. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

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

Así se puede afirmar que la "Constitución es el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que: a) establece su forma y la de su gobierno; b) crea y estructura sus órganos primarios; c) proclama los principios políticos y socio-económicos sobre los que se basan la organización y teología estatales, y d) regula sus - tantivamente y controla adjetivamente el poder público del Estado en beneficio de los gobernados". g/

"Crear y organizar a los poderes públicos supremos, dotándolos de

g/ Burgoa, Op. Cit., Pág. 300.

competencia, es, por lo tanto, el contenido mínimo y esencial - de toda Constitución" 9/

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

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

Así, en el nuevo artículo 25 de la Constitución, se establecen - los fines de la rectoría del Estado y se fijan explícitamente -- los propósitos y la sujeción jurídica de los tres sectores; el - público, el privado y el social, al principio de legalidad, definiendo el marco de la economía mixta. Así mismo se establece -- que existirán áreas estratégicas, las cuales tendrá a su cargo el sector público de manera exclusiva y que se definen en el artículo 26 constitucional; habrá áreas prioritarias en las que el

9/ Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Pág.20 Editorial Porrúa, México 1976.

sector público podrá participar con los sectores privado y social para impulsar y organizar el desarrollo; se alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y se proveerán las condiciones necesarias para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional.

El artículo 26, a su vez, establece explícitamente las facultades del Estado para realizar actividades de planeación para el desarrollo nacional y sienta las bases para lograr la participación de toda la sociedad en el Sistema Nacional de Planeación Democrática; así, se fortalece la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la nación, desarrollo que se propugna sólido, dinámico, permanente, equitativo y eficiente. A continuación se transcribirá íntegramente el texto del artículo 26 constitucional, por ser de vital importancia para este trabajo de Tesis.

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

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los programas de desarrollo. Habrá -

un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo. Así mismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

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

En el artículo 27, que tradicionalmente se ha referido al régimen de propiedad, se adicionan dos fracciones, la XIX y la XX, con el propósito de elevar a rango constitucional el concepto de desarrollo rural integral y alcanzar, la expedita impartición de la justicia agraria y garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, apoyando con asesoría legal a los campesinos; también, se expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Finalmente, en el artículo 28 se introduce el concepto de práctica monopólica sin suprimir ni menguar el de monopolio, con obje-

to de abarcar y regular fenómenos oligopólicos y de concentración, con la consecuente protección de los ciudadanos y de los consumidores; en este artículo también se definen en concordancia con el artículo 25 las actividades estratégicas que estarán a cargo exclusivo del Estado. Estas actividades, enumeradas en el párrafo 4o. del artículo 28 constitucional se complementan con la de prestación de servicio público de banca y crédito, especificado en el párrafo 5o. del mismo artículo.

B. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

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

Según la Iniciativa la Ley de 1976 ha tenido el propósito de consignar en un solo cuerpo legal la compleja estructura que se había creado con el crecimiento del aparato administrativo. Se trata de adecuar la administración pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país; de establecer en forma clara y precisa las facultades de las distintas entidades administrativas; de evitar duplicación de funciones de dichas entidades para definir responsabilidades y permitir que las decisiones gubernamentales se traduzcan en resultados satisfactorios para los gobernados. Se persigue con esta Ley la institucionalización de la programación de las acciones de la Admi-

nistración Pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas que resulten comprensibles y viables y que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades responsables que se encarguen de la coordinación de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo.

Anteriormente la existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de la planeación de las actividades públicas, de su funcionamiento y de su control, impidió muchas veces que estas funciones, que constituyen una tarea continua en lo administrativo, se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional, obligaron a ensayar diversos mecanismos intersectoriales, cuyos aciertos y dificultades llevaron a proponer la integración de estas funciones bajo un solo responsable la Secretaría de Programación y Presupuesto la cual se encargará de elaborar los planes nacionales y regionales del desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento y de evaluar los resultados de su gestión. Dicha dependencia tendrá a su cargo la preparación de la Cuenta Pública, incorporando una información oportuna, que permita ejercer de una manera más completa la revisión que constitucionalmente realiza el H. Congreso de la Unión. Se incorpora por primera vez en forma explícita el -

propósito de programar las acciones del Estado, ya que se requiere contar con prioridades y con un ritmo adecuado del gasto público, todo ello con la decisión de establecer el presupuesto -- por programas y la evaluación de los resultados. Para la planeación de la acción pública se requiere contar con un sólido y oportuno apoyo de información económica y social, por lo que se crea el Sistema Nacional de Estadística el cual se ubica en la Secretaría de Programación y Presupuesto. A continuación se transcribe el artículo 32 con las fracciones más importantes en la materia que nos ocupa.

Artículo 32. A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Proyectar la planeación nacional de carácter global y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el plan nacional correspondiente;
- II. Formular y coordinar la ejecución de los programas regionales y especiales que le señale el Presidente de la República;
- III. Coordinar las actividades de planeación del desarrollo integral del país, así como procurar la congruencia entre -- las acciones de la Administración Pública Federal y los objetivos, estrategias, políticas y metas del plan nacional;
- IV. Establecer la metodología y los procedimientos de participación y consulta a los sectores social y privado en las actividades de planeación, así como coordinar las acciones

que el Ejecutivo Federal convenga con los ejecutivos locales para la ejecución de acciones coordinadas para el desarrollo integral de las diversas regiones del país;

XII. Intervenir en la planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XVI. Comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación.

C. LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION.

La Ley de Ingresos de la Federación contiene especificaciones para la orientación de las políticas de ingresos, estímulos fiscales, precios y tarifas del sector público, financiera, monetaria, crediticia y de deuda pública, así como la definición de los instrumentos de cada una de ellas para su aplicación.

La Ley tiene vigencia de un año, lo que permite replantear el uso de determinado instrumento o política, en función de los resultados obtenidos durante un ejercicio fiscal.

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

Dentro de la jerarquización dada a los instrumentos de planeación, la Ley de Ingresos ocupa un lugar muy importante por la política de financiamiento que establece, por lo que debe mantenerse en estrecha congruencia con el Presupuesto de Egresos y con el Programa Anual Global.

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

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

"En la discusión y aprobación de la Ley de que se trata debe observarse, según lo indicamos anteriormente, un orden que no existe para la generalidad de las disposiciones legislativas, pues respecto de ellas es indistinto que se inicien y se aprueben en cualquiera de las dos Cámaras; pero tratándose de la Ley de Ingresos existe disposición expresa en el sentido de que debe provenir en el conocimiento de ella la Cámara de Diputados (Art.72, inciso h)".10/.

D. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

De acuerdo con la legislación, el presupuesto de egresos cumple

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

la función de expresar financieramente los programas, especificando metas y responsables de ejecución.

Los presupuestos son elaborados cada año; los trabajos de preparación se inician en el mes de enero y el proceso de formulación del anteproyecto comienza a mediados de mayo tomando en consideración:

- las políticas de gasto público que fija el Ejecutivo Federal;
- las políticas y directrices del programa anual global del sector público federal;
- las evaluaciones de las realizaciones físicas y actividades financieras del ejercicio anterior;
- el programa financiero general que elabora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- los acuerdos de concertación con los sectores social y privado y los convenios de coordinación con los gobiernos estatales;
- las políticas y directrices establecidas en los Programas operativos anuales preliminares.

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

- 1) La descripción detallada de los programas en que se basa el proyecto, con objetivos, metas, unidades, responsables de ejecución y la evaluación estimada por programas;

- 2) La explicación de los principales programas, en especial de aquéllas que comprendan dos o más ejercicios fiscales;
- 3) La estimación de ingresos y propuesta de gasto del ejercicio fiscal que se propone, incluyendo consideraciones sobre los empleos que se generan;
- 4) Los ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal y - la estimación del ejercicio en curso;
- 5) La situación de la deuda pública y de la Tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se prevé al fin de los ejercicios en curso e inmediato siguiente;
- 6) Los análisis sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro;
- 7) En general, la información específica, sectorial e institucional, requerida para integrar el proyecto.

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

"Por lo mismo, la inversión de los fondos públicos no debe quedar al arbitrio de la Administración, ya que si así se procedie-

ra vendría un desorden perjudicial a la eficaz atención de los servicios que aquélla tiene encomendados. Para evitar esas consecuencias debe sujetarse a un programa determinado que prevea todas las necesidades que reclamen satisfacción y muy claros a la disposición del artículo 126 de la Constitución Federal, según el cual no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por Ley posterior". 11/

E. LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.

Esta ley define al gasto público federal, como las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pago de pasivo o deuda pública, que realizan:

- I. El Poder Legislativo.
- II. El Poder Judicial.
- III. La Presidencia de la República.
- IV. La Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.
- V. El Departamento del Distrito Federal.
- VI. Los Organismos Descentralizados.
- VII. Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.
- VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o algunas de las entidades, paraestatales.

11/ Ibid. Pág. 328.

En el artículo 13 de la Ley que nos ocupa se menciona que el gasto estará fundamentado en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y que los presupuestos habrán de fundarse - en costos también dá facultades específicas a la Secretaría de Programación y Presupuesto para normar las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación de la Administración Pública Federal. Por otra parte, el artículo 4o. de este ordenamiento dice que la programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico social que formulen el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

F. LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

El sistema constitucional establece un control legislativo sobre el manejo que la Administración realiza de los ingresos y egresos que autorizan las leyes y presupuestos así como en general - sobre la actividad financiera y patrimonial durante cada año fiscal. La Cámara de Diputados tiene entre sus facultades exclusivas la de revisar la Cuenta Pública Anual (Art. 74 Frac. IV).

Esta facultad la realiza la Cámara por medio del órgano que la misma Constitución establece, la Contaduría Mayor de Hacienda - cuya ley fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978.

Según esta ley la Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano téc-

nico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública Federal y la del Departamento del Distrito Federal, y consideran que ésta se integra por los estados contables y financieros y demás informaciones que muestran el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las leyes de ingresos y presupuestos de egresos, de su incidencia en el activo y pasivo totales y patrimonio de las Haciendas Públicas Federal y del Departamento, así como los resultados y los estados detallados del ejercicio, de operaciones en los organismos de la Administración Pública Paraestatal y los relativos a la Deuda Pública (Art.14).

La Contaduría está facultada para ejercer funciones de Contraloría y verificar si las operaciones en general se realizaron con apego a las leyes y presupuestos respectivos y si se ajustaron a los programas aprobados, en el concepto de que debe hacerse una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto y verificar la exactitud y justificación de los cobros y pagos hechos de acuerdo con los precios y tarifas autorizados (Arts. 30. y 19).

La Contaduría debe rendir un informe previo a la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara dentro de los diez primeros días de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública, a reserva del informe de resultados a la misma Cámara sobre el resultado de la revisión en los diez días primeros de septiembre del año siguiente a su recepción.

En el caso de aparecer discrepancias entre las partidas gastadas de los presupuestos respectivos, o no existiere exactitud o su justificación de los gastos hechos se determinarán y fincarán - las responsabilidades respectivas (Const. Art. 74 Frac. IV y Ley Arts. 20 y 7o. Frac. X).

G. LEY DE PLANEACION.

Con fecha 5 de enero de 1983, fué publicado en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Planeación, la cual abrogó la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de Julio de 1930.

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

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

Así, en el capítulo primero, la Ley de Planeación establece que

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

La Ley define a la planeación nacional, como un medio o instrumento del Ejecutivo de la Unión para el ejercicio de las atribuciones de la Constitución y las Leyes le confieren con objeto de intervenir en la vida de la nación, y le atribuye la responsabi-

lidad de conducir dicho proceso.

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

El Capítulo segundo, se refiere al Sistema Nacional de Planeación Democrática a través del cual la Administración Pública Federal llevará a cabo las tareas correspondientes, esto es, las dependencias y entidades formarán parte del Sistema de Planea --

ción, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación.

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

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde participar de la definición global de las políticas financieras, fiscal y crediticia; proyectar y calcular los ingresos de la federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales para la ejecución del plan y los programas y por último, verificar que las operaciones en que se haga uso del Crédito Público se cumplan de acuerdo con los objetivos y prioridades del Plan.

Las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos, tendrán a su cargo la planeación nacional de índole sectorial a

través de la elaboración de programas tanto de mediano plazo como operativos anuales. El nivel institucional del sistema queda integrado por las entidades de la Administración Paraestatal, -- las cuales deben participar a través de programas anuales elaborados por ellas mismas, estableciendo objetivos factibles de evaluar por el coordinador del sector correspondiente. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación controlará el seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

En el capítulo tercero, se faculta al Ejecutivo Federal para que determine las formalidades y términos a que deberá sujetarse la participación y consulta de los diversos grupos sociales como -- son los obreros, campesinos y grupos populares, instituciones -- académicas, profesionales y de investigación así como también -- los organismos empresariales, con el propósito de que expresen -- sus opiniones para elaboración, actualización y ejecución del -- Plan. Dichas agrupaciones participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de planeación relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se -- convocarán así mismo, participarán en estos foros los diputados y senadores el Congreso de la Unión.

En el capítulo cuarto se establece que el Plan nacional de desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse en los primeros seis meses después de la toma de posesión del Presidente de la República, que su vigencia no excederá al sexenio correspondiente, sin que esto sea una limitante para que tenga consideraciones

y proyecciones de más largo plazo, y que la categoría de Plan se rá únicamente para el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, se anuncian las características y elementos esenciales del Plan como son: la estrategia y prioridades del Desarrollo Integral, las previsiones sobre los recursos que serán asignados al Plan, los Instrumentos y los responsables de su ejecución y se establecen los lineamientos de la política de carácter global, sectorial y regional. A partir del anterior marco normativo se elaborarán los programas sectoriales que estarán a cargo de las dependencias coordinadoras de sector, los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, los programas regionales que se referirán a las regiones que se consideran prioritarias o estratégicas y los programas especiales que se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país y a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector. Tanto el Plan como los programas sectoriales serán publicados en el Diario Oficial de la Federación, los cuales podrán ser revisados, y en su caso, las adecuaciones consecuentes al Plan y programas previa aprobación por parte del ejecutivo, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

En el capítulo quinto la Ley pretende consolidar los avances en la vertiente de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, esto es, coordinar a la federación con los Estados y Municipios, para ello se propone un esquema de planeación de ámbito federal; por lo que se asume la plena libertad de los gobiernos estatales y las autoridades municipales, para llevar a cabo la planeación del desarrollo en sus respectivas jurisdicciones.

En el capítulo sexto, de concertación e inducción, se establecen las bases para la concertación entre el sector público y los representantes de los grupos sociales o particulares interesados, esta concertación será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio en los que establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, estos contratos o convenios se considerarán de Derecho Público, es decir, serán de carácter administrativo.

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

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

H. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1982-1988.

El Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1983, este Plan ha sido elaborado en un marco de crisis económica y en un contexto mundial de graves problemas. Es resultado de la voluntad política del Estado y se concibe como producto de un esfuerzo de participación política y social.

El Plan busca dar coherencia a las acciones del sector público, crear el marco para inducir y concertar la acción de los sectores social y privado, y coordinar las tareas de los tres niveles de gobierno considerando a la planeación como un medio idóneo para el avance del país. Las metas específicas, como prevé la Ley de Planeación, se precisarán en los programas sectoriales de mediano plazo y serán establecidas y revisadas anualmente, -- con el propósito de asegurar la orientación adecuada al esfuerzo colectivo y contar con la flexibilidad necesaria.

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

En el primer apartado, se analiza la política del Estado mexicano, se presenta un análisis del contexto nacional e internacional en el cual habrán de desarrollarse las acciones del Plan. Además, se determina el propósito nacional y los cuatro objetivos

orientadores, a saber: conservar y fortalecer las instituciones democráticas; vencer la crisis; recuperar la capacidad de crecimiento; iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales. Finalmente se plantea una estrategia económica y social para recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad de desarrollo, a través de dos líneas fundamentales de acción: la reordenación económica y el cambio estructural. La primera persigue fundamentalmente - abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico y recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes. La segunda, busca reorientar y reordenar para establecer equilibrios fundamentales y se basa en seis orientaciones generales que guiarán las acciones globales, sectoriales y regionales del Plan, las cuales son: destacar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar las actividades productivas y el bienestar social; adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo; preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional; fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y estimular el sector privado.

En el segundo apartado, el capítulo de política económica general, se describen los escenarios macro-económicos posibles y el uso de los instrumentos de carácter global de que dispone el Estado. También se establecen los objetivos fundamentales a alcanzar en cada uno de los ámbitos e instrumentos de política económica; así, en relación al gasto público se establece como objeti

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

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

y reorientar las relaciones financieras con el exterior. En lo que respecta a capacitación y productividad se busca resolver -- los desequilibrios entre la oferta y la demanda de mano de obra calificada y garantizar la distribución equitativa entre los factores de la producción de los aumentos de la productividad.

En el capítulo de política social se definen los objetivos de generación de empleos y distribución del ingreso, estableciendo -- los propósitos y las líneas de acción correspondientes en relación a las necesidades básicas fundamentales. La política social, se dice, dará atención especial a los siguientes objetivos: elevar la generación de empleos así como proteger y mejorar gradualmente el poder adquisitivo del salario, y combatir el rezago social y la pobreza avanzada en particular en la satisfacción directa de las necesidades básicas de la población. En el renglón educativo se plantean como propósitos fundamentales, promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana; ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas y a los bienes culturales, deportivos y de recreación; mejorar la prestación de los servicios relacionados con la educación. En materia de alimentación y nutrición, la orientación estratégica radica en considerar íntegra y dinámicamente todas las fases del proceso alimentario desde la producción hasta el consumo. Dentro de los programas sociales cuya orientación se establece, se encuentra el relativo a la salud que persigue el logro de una cobertura nacional garantizando un mínimo razonable de calidad; mejorar el nivel de salud de la población; contribuir a un crecimiento demográfico acorde con el desarrollo económico y --

social; y promover la protección social. La orientación estratégica que respecto a la seguridad social se adoptará, se sustenta a las siguientes áreas: reorganización y modernización de la administración de los servicios; fortalecer los mecanismos tendientes a otorgar las prestaciones y servicios; mejorar los esquemas de coordinación interinstitucional; y ampliar la cobertura de la seguridad social. En materia de desarrollo urbano, se buscará alcanzar la utilización óptima de la infraestructura existente y el aprovechamiento de zonas alternativas a las saturadas. La política de vivienda procurará alcanzar la superación de las carencias en materia de vivienda urbana y rural y modificar las bases de su proceso de desenvolvimiento. Se contempla como otra estrategia de carácter eminentemente social la ecología y el medio ambiente. Dentro de las acciones a realizar destacan por su importancia el ordenamiento ecológico del territorio; la conservación de suelos; el control de calidad del aire; los sistemas para el tratamiento de los desechos sólidos; y la actualización y complementación de normas y reglamentos.

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

En lo relativo al desarrollo rural el objetivo fundamental es el mejoramiento general de los niveles de bienestar de la población rural; en este contexto, la reforma agraria integral se propone repartir toda la tierra legalmente afectable; otorgar seguridad

Jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra en áreas rurales y regularizar los asentamientos humanos en ejidos y comunidades. En materia de agua los programas buscan racionalizar su uso y aprovechamiento, desarrollando la infraestructura hidráulica para controlar dicho elemento y utilizarlo eficientemente. Respecto a la pesca los objetivos centrales son los de contribuir a mejorar las condiciones alimentarias de la población, generar empleos y captar divisas. La actividad forestal se encaminará a mejorar la calidad de vida de los pobladores de las zonas forestales a través de la explotación racional de los recursos. En lo relativo al desarrollo industrial, el Plan señala cuatro propósitos: atender las necesidades básicas de la población; constituirse en el motor de un crecimiento económico auto-sostenido; coadyuvar a la descentralización territorial de la actividad productiva; y propiciar la consolidación de un empresariado nacional sólido. En el ramo de los energéticos, se persigue: impulsar el desarrollo nacional; fortalecer la independencia económica; consolidar la rectoría del Estado; y lograr un equilibrio energético más racional. Por lo que respecta a la minería, la estrategia se enfoca hacia una integración que permita abastecer los requerimientos de insumos del mercado nacional y la generación de divisas. Del transporte, se señala que se buscará una mayor integración del sector hacia su interior y hacia el resto del aparato productivo. En materia de modernización comercial y abasto popular, se plantea la transformación de la estructura de distribución. La política turística tiene como propósito esencial de corto plazo, contribuir a la solución de los problemas nacionales mediante la captación de divisas y la generación -

de empleos. En relación al desarrollo científico y tecnológico, se establece como objetivos fundamentales el aumento significativo de la autodeterminación científica y tecnológica del país; el avance en el conocimiento, en particular de nuestra realidad física, biótica y social; y en la aportación de soluciones científicas y técnicas a los problemas económicos y sociales del país. Finalmente el sistema integral de comunicaciones tiene como propósito reafirmar el dominio de la nación sobre los medios en que se propagan las comunicaciones eléctricas y electrónicas; fortalecer la independencia nacional y coadyuvar al ejercicio pleno e integral de la soberanía.

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

En el apartado último del Plan se definen los medios por los cuales la sociedad en general podrá participar en la ejecución y evaluación de las tareas nacionales. La importancia del apartado radica en que se especifican los mecanismos de participación de los diferentes sectores mediante las vertientes que se precisaron desde el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Entre las críticas más comunes al Plan Nacional de Desarrollo, - se encuentra la de "constituir un documento con objetivos sin metas, es decir que carece de compromisos respecto a los principales indicadores macro-económicos". 12/

Sobre ello se ha explicado que la incertidumbre de las condiciones de la economía mundial no hacen posible el establecimiento - preciso de cuantificaciones. Sin embargo, desde una óptica con características más políticas, algunos comentarios han sido - orientados a la supuesta ausencia de una proposición más teórica dentro del documento, lo que implicaría un mayor compromiso ideológico. Más aún algunos han pretendido ver, "el entretelón del memorándum técnico del Fondo Monetario Internacional". 13/

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

Por otra parte, el anterior secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari insistió en que el Plan Nacional de Desarrollo, "no es sólo un inventario de intenciones". 14/

12/ Juan María Alponse. (Uno más Uno. 3 Junio de 1983).

13/ Francisco Báez Rodríguez. (Uno más Uno. 5 de Junio de 1983).

14/ Salinas de Gortari. (El Día, 23 de Julio de 1983)

Ciertamente, las condiciones particulares de crisis en las que se dió el Plan, propiciaron dudas y consideraciones opuestas, sin embargo, puede decirse que el Plan ha sido ambicioso en algunos de sus propósitos y es en las rectificaciones generales - del Plan donde habrá que concentrar una mayor atención crítica.

CAPITULO III.

A. SOCIEDAD

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

"La participación se presenta no como un mero instrumento de -- eficacia, sino como un medio irrenunciable del hombre en su -- quehacer en el mundo. Si no participa, no puede crear ni dejar su huella en un proceso que le es propio y que constituye su imagen misma. Se trata, pues, de un imperativo que no acepta metáforas ni escamoteos y exige, sin reticencias, la entrega del -- poder efectivo a los miembros de la sociedad para que asuman esta participación". 15/.

Dice Azuara cuando define el concepto de relación social "que -- en ésta se puede observar siempre una conducta plural, o sea, -- la conducta de varios actores quienes ponen una intención al actuar, y no solo esto sino que orientan su conducta por la idea de reciprocidad, es decir, porque consideran que su conducta, -- en cuanto a su intencionalidad, se encuentra mutuamente referida". 16/.

15/ Matte L., Alfredo y Ramón Venegas C. El desarrollo, proyecto político de liberación. Ed. Herder, Barcelona 19873, Pág.262

16/ Azuara Pérez Leandro. Sociología, Edit. Porrúa, Pág.9 México - co, 1979.

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

"No es la conciencia de los hombres lo que determina su ser, sino al contrario, es su ser social lo que determina su conciencia. Creemos que en esta frase se encuentra otra vez la más rotunda condena del individualismo y el reconocimiento de la idea aristotélica del hombre como un ser social; por lo tanto, no es la conciencia individual del hombre aislado, que nunca ha existido, lo que determina su ser, sino al contrario, es su ser social, que es su naturaleza verdadera y única, lo que determina su conciencia". 17/.

Anteriormente la planeación del desarrollo del Estado mexicano se había realizado sin la participación social, sin considerar las auténticas demandas populares, sólo habían intervenido los cuerpos técnicos responsables de la planeación en cada una de las dependencias y entidades de la administración pública. Esto generó resultados pobres en los alcances de los objetivos y

17/ De la Cueva Mario. La Idea del Estado. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1980. Pág.406.

metas de los planes en los aspectos sociales, pues no se había logrado la colaboración de los sectores y grupos sociales.

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

La viabilidad de un plan presupone la participación de los sectores y grupos sociales interesados en los objetivos del propio plan es un hecho generalizado que los fracasos de ciertos planes tengan su origen en el total desconocimiento que de ellos tiene la población a quien se dirigen. Si bien la forma y el grado de la participación es una cuestión política, se ha hecho patente en la Ley de Planeación dicha participación.

Así en el capítulo tercero de la Ley, se hace mención a la participación social en la planeación diciendo que la participación y consulta de diversos grupos sociales deben tener lugar, con el propósito de que la población exprese su opinión en la elaboración, actualización y ejecución del plan y programas. Aún -- más en el párrafo segundo del artículo veinte de la citada Ley,

se mencionan como órganos de consulta permanente, a través de foros de consulta popular a las organizaciones representativas de obreros, campesinos y grupos populares; de instituciones académicas, profesionales y de investigación; de organismos empresariales así como de otras agrupaciones sociales. También participan en estos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

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

B. ECONOMIA

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

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

ria de fundamentos.

En las economías planificadas integralmente, con un elevado grado de centralización como el de la China Popular y el de la U.R.S.S., las unidades de producción se transforman en engranajes de una gran máquina controlada por los órganos centrales de planificación, que dispone de reducida autonomía para decidir sobre qué y cuánto producir. El núcleo decisorio se transfiere a las centrales de planificación, a las cuales incumben también las decisiones tecnológicas relacionadas con la variable de cómo producir; la producción, lejos de ser planteada a través de la competencia empresarial, es formulada por la Agencia Central del Sistema Nacional de Planeación. Aún más los complejos asuntos relacionados con la distribución del producto, también son solucionados a través de planes centrales que establecen las tasas de remuneración de los factores, diferenciadas en función de los objetivos económicos establecidos para las diferentes regiones y sectores productivos de la economía. En tales condiciones, los flujos del ingreso y de la producción dejarán de constituir un mecanismo espontáneo. Ellos reflejarán decisiones adoptadas por las Centrales de Planificación, impuestas a las unidades de producción y a los consumidores. Los precios dejarán de ser un mecanismo de vínculo entre la producción y el consumo. No reflejarán los deseos y las decisiones de los consumidores, sino las escalas de preferencia de los planificadores.

En pocas palabras: el control es global, directo y minucioso y todos los asuntos económicos fundamentales se solucionan a tra-

vés del cumplimiento de las metas establecidas por los órganos centrales estatales.

En las económicas colectivistas de planificación más flexible - como la de Yugoslavia, las cuestiones económicas fundamentales son solucionadas sólo en parte a través de decisiones centrales adoptadas por el sistema nacional de planeamiento. El centro - decisivo se extiende a las unidades de producción y a veces, - hasta los consumidores mediante la restauración parcial del sistema de mercado.

Para lograr mayor flexibilidad la economía colectivista concede a los comités de dirección, diversos grados de autonomía para - decidir sobre que, cuánto y como producir. En este caso, las de - ci - sio - nes del sistema empresarial tendrán en cuenta las ten - d - en - ci - as manifestadas en los mercados de bienes y servicios. A me - d - ida que entran a funcionar los mecanismos de co - m - pe - tencia em - pr - e - sarial, los deseos de los consumidores que continuamente re - g - is - tra el mercado, son considerados por las empresas, mientras las unidades productivas buscan nuevos métodos de producción y - aprovechamiento de los recursos. Las empresas entonces, au - tó - no - m - a para solucionar los problemas económicos y tecnológicos fun - d - am - e - n - ta - le - s, orientarán sus de - ci - sio - nes a través de los me - c - a - n - i - s - m - o - s del mercado, desarrollándose entonces más espontánea y me - n - o - s planificadamente la d - i - n - á - m - i - c - a de los flujos básicos de pr - o - d - u - c - c - i - ó - n y de ingreso.

A medida que el desarrollo económico se propaga, debe haber ma-

yor flexibilidad y eliminar todo intento de rigidez de la planificación, al mismo tiempo que las unidades productoras comienzan a forzar el sistema nacional de planeamiento hacia la obtención de mayor autonomía de las unidades de producción, para solución de problemas técnicos, administrativos y económicos. Es en este momento cuando se presenta una seria encrucijada: o la planeación se frustra por la flexibilidad o la acción empresarial, la eficiencia de la actividad y el desempeño de la economía se sacrifican por la continuidad de la centralización.

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

A medida que se opera el desarrollo, diversificándose el cuadro industrial y multiplicándose las aspiraciones por nuevos bienes y servicios, la rigidez de la intervención plena pasa a contrariar la eficiencia operativa de la economía. La organización administrativa requerida para la elaboración e implementación de -

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

"Toda planificación, en realidad, se inicia en el seno del Partido Comunista, y más tarde se desarrolla en sus congresos, puesto que es el partido que señala metas económicas del país, así como la orientación del desarrollo. Pero el organismo planificador - por excelencia es el Gosplan, o sea, un comité que funciona dentro del Consejo de Ministros". 18/.

En las economías de libre empresa capitalista, se confía a la empresa privada la solución de la mayor parte de los problemas económicos fundamentales, quedando al gobierno una parte menor de responsabilidad en el suministro de los bienes y servicios deseados por la colectividad. En estas economías el interés individual compensado por la competencia, lleva a los individuos, a actuar siempre en favor del interés social; son economías fundamentadas en la libre iniciativa empresarial y orientadas por el libre juego de las fuerzas de mercado, según lo cual los precios -

18/ Gómez Granillo Moisés. Breve Historia de las Doctrinas Económicas. Pág. 238. Editorial Esfinge. México 1979.

resultan de la competencia empresarial y de la preferencia de los consumidores. Lo que mueve a cada una de las partes, es el interés individual y lo que les impide atender contra el interés colectivo es la competencia que se establece entre ellas.

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

No obstante esto el Estado ha tenido una progresiva penetración en los sistemas de tradición liberal. De hecho, desde los años de la Gran Depresión especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, nuevos tipos de intervención gubernamental se ejercieron a través de los mecanismos de la política y de la programación económica. El ejercicio del planeamiento macro-económico, en economías antes dedicadas a la más libre actuación de las fuerzas del mercado amplió el campo de intervención del Estado imponiendo mayor disciplina a las actividades económicas.

En Francia, el planeamiento gubernamental fué iniciado en los últimos años de la Segunda Guerra Mundial. El primer plan Francés, para el período 47-53, institucionalizó la intervención del Estado en el dominio económico y de ahí en adelante las principales variables del sistema estuvieron indirectamente confiadas al Gobierno, y éste responde por la fijación de los grandes objetivos

económicos que es preciso alcanzar.

En Inglaterra, desde 1948, también fueron implantados los mecanismos de la planeación que ensancharon y solidificaron el poder y la influencia del Estado en la actividad económica.

"La prueba de ello es la ascensión al poder del Partido Laborista, partido por tradición progresista, quien se había comprometido, por tanto, a efectuar un franco intervencionismo estatal en la vida económica, con el objeto de poner en práctica una serie de transformaciones económicas y sociales que la nueva situación exigía, sobre todo como consecuencia de la guerra". 19/.

En Holanda, la planeación que venía siendo ensayada desde la depresión de los años treinta, ganó definitivo impulso después de la Segunda Guerra Mundial y tuvo continuidad en los años que siguieron a la liberación, con la creación del Bureau Central de Planeamiento.

En España, Italia, Suecia, Noruega, Bélgica y Austria se practican formas alternativas de planeación, trasladando de la esfera político-ideológica a la técnica los problemas resultantes del inevitable ensanchamiento de las funciones públicas.

También en los países subdesarrollados, la creciente penetración del estado en el dominio económico se acentuó a partir de la Segunda Guerra Mundial, teniendo en cuenta las rápidas transforma-

19/ Ibid., Pág. 294.

ciones estructurales exigidas por las naciones del Tercer Mundo para la aceleración de su progreso económico. Dentro de este contexto, la mayoría de las naciones latinoamericanas, asiáticas y más recientemente algunas de Africa empezaron a practicar el planeamiento. La tarea del desarrollo impuso a esos pueblos la necesidad de una mejor ordenación de la actividad económica, exigiendo al Estado no sólo inversiones mayores que las tradicionalmente hechas, sino también la adopción de políticas económicas - intervencionistas compatibles con las necesidades del progreso.

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

Sin embargo, a pesar de todo el esanche de las funciones del Estado en las economías liberales, éstas aún conservan sus tradicionales instituciones, como la propiedad privada de los medios de producción, la libertad económica individual y empresarial y la solución de los problemas económicos fundamentales, a partir de los indicadores básicos del mercado. Esto, porque aunque bastante amplia y sin duda más extensa que en los siglos anteriores, - la intervención gubernamental en las modernas economías descentralizadas ha actuado sobre los más importantes rengiones de la

actividad sin penetrar en los detalles del mecanismo económico. Las fuerzas indicadoras del mercado no fueron eliminadas totalmente, el actual Estado liberal procura respetar todavía la lógica de la libertad y de la competencia empresarial practicando un sistema especial de planeación económica.

En nuestro país se ha establecido de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, una estrategia económica que combata la crisis con una reorientación profunda de la economía. La estrategia busca superar las dificultades presentes y dar una salida estratégica hacia una sociedad inguilaria. La estrategia económica propuesta en el Plan se centra en torno a dos líneas fundamentales de acción, estrechamente relacionadas entre sí, una de ellas es de reordenación económica y otra de cambio estructural.

La primera línea de estrategia: la reordenación económica.

La estrategia de reordenación se planteó al inicio de esta administración como respuesta a la severa crisis en que vivía el país. Sus acciones se orientaron a combatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y escasez de divisas, proteger el empleo, el abasto y la planta productiva y recuperar las bases para un desarrollo sostenido. Con estos propósitos se plantearon en el Programa Inmediato de Reordenación Económica, diez puntos que contienen las líneas estratégicas que se deben seguir:

10. Disminución de crecimiento del gasto público.

20. Protección al empleo.
30. Continuación de las obras en proceso.
40. Reforzamiento de las normas que aseguren disciplina adecuada, programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado.
50. Protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo.
60. Aumento de los ingresos públicos para frenar el crecimiento del déficit y el consecuente aumento desproporcionado de la deuda.
70. Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional.
80. Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado.
90. Reestructuración de la Administración Pública Federal.
100. Actuar bajo el principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta que consagra la Constitución General de la República.

La segunda línea de estrategia: el cambio estructural.

La estrategia del cambio estructural involucra un proceso que necesariamente toma tiempo en materializarse. Se trata de reorientar y de reordenar los equilibrios fundamentales que han sido -- afectados por el rápido proceso de industrialización y urbaniza-

ción, o bien crear equilibrios que no han podido actualizarse - por retrasos no superados, por la desigualdad social, la ineficiencia del aparato productivo, la falta de ahorro interno y la brecha de nuestras transacciones con el exterior,

Se basa en seis orientaciones generales que guiarán las acciones globales, sectoriales y regionales del Plan, las cuales a grandes rasgos se sintetizan:

- Enfatizar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.
- Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
- Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social.
- Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades - del desarrollo nacional.
- Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo - nacional.
- Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social - y estimular al sector privado.

Para superar los retos nacionales, se requiere de un Estado democráticamente fuerte con una buena capacidad de planeación y con posibilidades de generar procesos de participación social que refuercen a la propia sociedad. Se necesita un sector social que vaya organizando las actividades informales de la economía, y -- fortalezca sus entidades productivas sobre bases de equidad y efi

ciencia, así como de un sector privado con imaginación creadora y disposición para responder con eficacia a las exigencias que plantea la realidad nacional actual.

C. ADMINISTRACION PUBLICA.

La Administración Pública, considerada como un conjunto de principios y normas que determinan la relación entre el Estado y la sociedad civil, o como la acción de las diversas partes del Poder Ejecutivo para ejecutar la Ley, ha preocupado a los encargados de la planeación, se pretende que su organización y acción concuerde con los proyectos políticos, sociales y económicos de la nación, pero también como la vía para lograr etapas superiores de desarrollo en la sociedad. La eficiencia en la Administración Pública es condición primera para convertir los propósitos de cualquier programa de gobierno en realidad.

Un buen aparato gubernamental, creará una estructura que precise responsabilidades, evite la duplicidad de funciones y logre que las decisiones se conviertan en hechos. La consecución de las metas y los objetivos de un programa de gobierno es el resultado de un proceso que busque dotar de congruencia y eficacia a la Administración Pública.

Para acortar el plazo en que se puedan cumplir las metas y utilizar mejor los recursos humanos, naturales y financieros se requiere de una planeación económica y social dinámica y eficaz. A su vez para convertir esa planeación en acciones concretas es

Indispensable contar con una Administración Pública a este propósito.

"Hoy en día ninguna nación con más de 40 millones de habitantes será pequeña. En el mundo actual nuestra primera tarea consistirá en saber lo que tenemos que hacer, saber cuándo y cómo hacerlo, saber lo que se ha hecho, cuáles son los resultados de lo -- que se hizo y los resultados de nuestras propias acciones. Esta es la tarea más importante del gobierno como sistema y ésta es - en verdad la finalidad de los nervios del gobierno, en la actualidad la tecnología moderna ha aumentado los poderes y los riesgos humanos. Los problemas políticos y económicos se están tornando cada vez más y más complejos, tanto los nacionales como los internacionales, todo esto precisa en mayor capacidad y desempeño - cognoscitivos y conductivos en la tarea de gobernar" 20/.

Es por ello que cualquier sistema de planeación que se adopte en nuestro país deberá operar en el contexto histórico de nuestra - nación, por lo tanto no se debe adoptar sistemas de otros países sino, uno acorde con nuestra realidad política, económica, social y administrativa, orientado a la solución de los problemas particulares del desarrollo de nuestro país.

El carácter democrático del sistema de planeación exige una activa participación de los diversos grupos de la población, que se conseguirá fortaleciendo sus organizaciones en torno a los dis -

20/ Deutsch Karl W. Política y Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Pág. 23. México 1980.

tintos problemas y dando apertura a la comunicación entre las organizaciones y los distintos niveles de gobierno, la organización gubernamental que se precise para lograrlos propósitos y las metas que se programan, se desarrollarán estableciendo responsabilidades que competan a los diferentes niveles de autoridad.

Así, en la Ley de Planeación se señalan las atribuciones que en materia de planeación le corresponden a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

De esta forma, la Secretaría de Programación y Presupuesto, será la responsable de coordinar las actividades de planeación, de integrar el Plan Nacional de Desarrollo y de proyectar la planeación regional y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito del sistema, le corresponderá participar en la elaboración del Plan Nacional respecto de la definición de las políticas financieras, fiscales y crediticias, y en general procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas en el ejercicio de sus atribuciones.

Las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos tendrán a su cargo la planeación nacional de índole sectorial. Esta responsabilidad se traducirá en la elaboración de programas sectoriales, tanto de mediano plazo como los operativos anuales.

Por lo que hace a las entidades paraestatales también en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación, realizarán actividades de planeación del desarrollo y producirán programas institucionales.

Por lo demás, todas las dependencias y entidades para la ejecución del Plan y los programas elaborarán programas anuales respecto a sus atribuciones, funciones u objeto, los que regirán el año de que se trate las acciones de la Administración Pública.

Se crearán Comisiones Intersecretariales para atender las acciones de planeación en las que estén involucradas dos o más Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos así como para la elaboración de programas especiales que determine el Presidente de la República.

CAPITULO IV.

A. JURIDICAS

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

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

Ello nos autoriza a pensar que las próximas generaciones de mexicanos podrán adecuar nuestro proyecto nacional a las transformaciones que demande el desarrollo del país, así como la compleji -

dad e interdependencia que caractericen al mundo del futuro.

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

La Constitución es la piedra angular de nuestro proceso de trans-
formación, constituye la síntesis dinámica de nuestra historia -
y es el impulso que impide permanecer en un inmovilismo estéril
y obliga a la búsqueda constante de objetivos de justicia, liber-
tad y autodeterminación que se han perseguido siempre como na --
ción independiente.

Si alguna estructura normativa en nuestro tiempo está abierta al
cambio es sin duda la Constitución. Es importante recordar que,
de acuerdo con el artículo 1o. de la Constitución de 1917, tanto
los derechos individuales como las garantías sociales y naciona-
les que ella establece, no se consideran como un reconocimiento
político de un derecho natural, previo a la existencia de la so-
ciedad, sino que se definen como el producto de la voluntad polí-
tica que, libre y responsablemente se establece como norma que -
permita orientar y conducir el desarrollo nacional en beneficio
de todos.

Las consecuencias del anterior planteamiento han sido el rescate
para la nación de las riquezas de nuestro subsuelo, así como las

modalidades que se pueden imponer no sólo a la propiedad privada, sino también a los usufructuarios particulares de la propiedad social, a fin de que ambos tipos de sociedad desempeñen la función social que tienen encomendada.

Conviene recordar que, en 1917, en ningún país del mundo existían disposiciones jurídicas que normaran en detalle los aspectos específicos de la planeación del desarrollo, que hubieran podido servir como modelo, pues fué sólo después de esa fecha cuando se empezaron a desarrollar las técnicas que permiten la planificación del desarrollo, y apenas hasta hace unas cuantas décadas se empezó a incursionar en la programación social e integral del desarrollo.

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

No puede decirse, por tanto, que en México no se haya contado si no hasta ahora con instrumentos normativos para la planeación de las actividades del Estado, pero es preciso advertir que estos instrumentos habían sido más bien declaraciones de principios que disposiciones operativas que hicieran viables, en el terreno de la práctica administrativa, los propósitos políticos y las as

piraciones en ellos señaladas. "Hasta hace unos cuantos lustros, el Derecho Administrativo Mexicano había venido siguiendo básicamente las líneas clásicas de conservar y cuidar la formalidad y la lógica jurídica, que lo obligaban a ser expectante y un poco pasivo en espera de que se dieran las condiciones hipotéticas -- que marca la ley o el reglamento, para que se produjesen las consecuencias previstas. Fueron en cambio las técnicas de la programación económica las que plantearon la necesidad de anticipar objetivos y metas, a fin de condicionar las hipótesis y los supuestos y buscar que se produjesen las acciones necesarias con lo cual se empezaron a invertir los polos de la lógica anterior". 21/.

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

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

Es a los juristas, entonces, a quién corresponde la tarea de -- ajustar, de tiempo en tiempo, las instituciones a las circunstancias de la vida del hombre y es responsabilidad de éstos conocer

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

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

B. ECONOMICAS

A pesar de las graves divergencias ideológicas que aún persisten, pasados ya los primeros cincuenta años de la revolución soviética, y prácticamente vividos en el mundo occidental los dos primeros siglos de la revolución liberal, las actuales tendencias indican que la humanidad busca nuevas soluciones en el terreno de la organización de la actividad económica, debiendo posiblemente encontrarlas en la combinación de los elementos positivos que -- hay en cada una de las dos alternativas.

Las economías contemporáneas tienen dos grandes objetivos que alcanzar: el primero es el crecimiento de la tasa de desarrollo, con extensión de sus beneficios a todos los ciudadanos y el segundo la descentralización del poder político para que los ciudadanos puedan disfrutar de los beneficios del progreso; y ni el -- capitalismo liberal ni la planificación global inflexible favorecen a tales realizaciones. En el primero, tenemos la sujeción --

de la colectividad a la minoría detentadora del poder económico y, en el segundo, esa misma sujeción a la minoría detentadora del poder político.

Por ello, de uno y otro lado, precisamente para superar los problemas generados por el liberalismo sin planeación y la planificación sin libertad, las economías contemporáneas deben evolucionar hacia la construcción de sistemas mixtos, procurando minimizar los aspectos negativos de las dos opciones alternativas, por consiguiente con los correspondientes movimientos hacia una posición común intermedia, la organización de la actividad económica se debe fundamentar en dos polos complementarios. Uno de ellos es la acción del Estado y el otro la acción lógica del mercado.

Hoy, el socialismo de Estado parece aproximarse al reconocimiento de la importancia de los precios para equilibrar la oferta y la demanda, siendo probable en un futuro próximo que introduzcan en su sistema el mecanismo necesario para la libre formación de los precios. La evolución de un sistema racional de precios en el socialismo de Estado significaría la adopción de una de las características del capitalismo. Por otro lado, en los países capitalistas, la socialización de las formas y de los medios de producción se vuelve cada vez más importante, muchos de ellos están tratando de poner en práctica una planeación económica general y establecer mecanismos para dirigir la economía, evitando así que ésta se vaya por caminos indeseables y promoviendo el desarrollo en el mejor de los sentidos.

En general las perspectivas económicas futuras son las de optar por un término medio, caracterizado como un posible punto común de llegada y que significa la interpretación de las bases institucionales de los sistemas de libre iniciativa y de planificación global. Las economías modernas ya no presentan ninguna de las instituciones puras de liberalismo ni las pretensiones radicales del socialismo, en conjunto el Estado y el mercado desempeñaron importantes papeles, aunque en diversos grados en los diferentes países y en sus concepciones radicales tanto el Estado como el mercado fracasaron.

El liberalismo pleno y el intervencionismo integral no fueron capaces históricamente de hacer compatible la iniciativa privada con la eficiencia social y la libertad de elección con la racionalidad económica. La disciplina impuesta por el Estado en los sistemas liberales fué motivada mucho más por las imperfecciones de los mercados libres que propiamente por la vocación interventora del gobierno. En las economías colectivistas, el debilitamiento de la planificación integral, el permitir el autogobierno y el apelar a los mecanismos del mercado, fueron impuestos por la inoperancia y por la ineficiencia de la completa centralización.

La economía soviética está comenzando a tener las características de la sociedad occidental de alto consumo. Está descubriendo que la inmensa variedad y la inconstancia de las aspiraciones del consumidor chocan contra la inflexibilidad y la lentitud de la planificación centralizada, la cual no tiene suficientes indi

caciones en el sistema de precios, de las reacciones del consumidor por lo que no puede ajustarse a ellas rápidamente. Si bien es cierto que los problemas de la infraestructura y de la industria pesada son marejados razonablemente a través del planeamiento central, esto no ocurre con la industria de bienes de consumo ni con la producción agrícola, lo mismo que con las actividades de distribución, que son los puntos débiles en los regímenes socialistas. Hoy en día, se dá un mayor reconocimiento al liberalismo económico, una mayor autonomía de decisión para los pequeños núcleos y una mayor libertad en la formación de precios para descubrir las preferencias del consumidor. En suma, la rigidez socialista está mitigada por la adopción de ciertos instrumentos del sistema capitalista.

Por el contrario, en los Estados Unidos y, en menor escala en Europa Occidental, se avicina una civilización hiperdesarrollada. En ésta, tratan de prevalecer formas de consumo destructivo, donde el consumidor es seducido por la novedad o la publicidad. Por lo tanto, el consumo de bienes físicos pierde algo de su capacidad estimulante sobre la economía y comienzan a intensificarse las aspiraciones por lo colectivo y lo social, se preocupan por la remodelación urbana, recreación, perfeccionamiento de los sistemas de transporte, diversificación educacional y cultural, y asistencia médica. Este tipo de inversión no sólo forma parte de las aspiraciones más intensas de las comunidades saturadas de bienes físicos, sino también es requerido para el mantenimiento del empleo. Como esos bienes o servicios son de productividad indirecta y muchas veces no reflejada adecuadamente en los pre-

cios del mercado. su producción tiende a ser cada vez más de responsabilidad gubernamental.

Curiosamente, los regímenes socialistas, aunque manteniendo el culto al Estado, se ven forzados a adoptar la instrumentación capitalista. Los Estados capitalistas, aunque mantienen el ideal de la libre empresa, son obligados a admitir una participación gubernamental cada vez mayor en las inversiones.

Lógicamente, estos movimientos aunque muy convergentes, no implican que las economías socialistas de hoy serán las economías liberales de mañana. Ni tampoco implican que el occidente rompa por completo con sus tradiciones liberales. Hay muchos factores, principalmente el conservatismo ideológico y los intereses adquiridos, los que están obligando a los reformistas a actuar cautelosamente.

Como perspectivas futuras de los países del bloque socialista nada indica que los reformadores estén interesados en copiar el capitalismo en todos sus aspectos. Lo que pretenden es una forma de socialismo mixto que convino lo que ellos consideren como lo mejor de los dos sistemas, se puede decir, ignorando la ideología y el pensamiento político que el socialismo de mercado, se asemeja en muchos aspectos al capitalismo mixto; aunque no lleguen a ser idénticos, tendrá que haber mayor compatibilidad entre los dos sistemas y tal vez se llegue a formas pacíficas de competencia y cooperación.

J. K. Galbraith, resume así los movimientos convergentes de los dos sistemas. "Así, pues, la convergencia entre los dos sistemas planificadores ostensiblemente diferentes se produce en todos los puntos fundamentales. La cosa es sumamente afortunada. Con el tiempo, y acaso en menos del que pueda imaginarse, esa coincidencia destruirá la noción de conflicto inevitable basado en diferencias irreconciliables. No será fácil, en cambio, con seguir la admisión consciente de ese hecho. Marx no previó la convergencia, mientras que una interpretación adecuada le atribuye la notable y hasta sobre natural capacidad de haberlo previsto todo. Los que, en el otro campo, hablan del abismo infranqueable que separa el mundo libre del mundo comunista y la libre empresa del comunismo están hoy día protegidos por una fe igualmente eclesiástica en -- que cualquiera que sea la evolución de la libre empresa, ésta no dará nunca resultados parecidos al socialismo. Pero esas actitudes no podrán sobrevivir a los hechos más que por algún tiempo. -- Solo los ideólogos comprometidos o los propagandistas más fervientes pueden mantenerse firmes frente a la sensación de que cada -- vez más gente los considera anacrónicos. La vanidad es una gran fuerza en favor de la modernización intelectual.

El reconocimiento de que los sistemas planificadores son convergentes en su desarrollo, ayudará, como puede imaginarse, a acercarse a un acuerdo acerca de los peligros comunes de la carrera de armamento, de la necesidad de terminar esa competición ó de -- desplazarla a áreas más benignas. Tal vez nada alumbre tan eficazmente el futuro del sistema planificador; porque ese hecho implica, a diferencia de las imágenes hoy vigentes, que junto con

el sistema de mercado y las instituciones públicas asociadas a éste, el sistema planificador puede tener un futuro". 22/.

En nuestro país el modelo de desarrollo económico fija sus lineamientos en el Plan Nacional de Desarrollo y en dicho instrumento se definen las perspectivas económicas para el futuro.

Si bien es cierto que para las economías del primer mundo, las perspectivas económicas futuras se centran en el acercamiento que ellas mismas tengan entre sí, para los países en vías de desarrollo como el nuestro la planeación además de retratar este tipo de economías también debe tener características diferentes que se adecuen a su particular economía. De tal suerte se debe tener tres líneas de acción:

- I. Una previsión sobre los principales problemas que enfrentarán nuestras economías en las próximas décadas identificando los objetivos que deben proponerse y el papel que debe desempeñar la planeación para el cumplimiento de tales objetivos;
- II. Una evaluación de los avances logrados y de las carencias o debilidades que exhiben los sistemas de planeación existentes; y
- III. La proposición de elementos de acción que, basadas en esa

22/ Galbraith John Kenneth, El Nuevo Estado Industrial, Págs. 547 y 548, Sarpe Editores, Madrid, 1984.

evaluación, permitan a los organismos de planeación aumentar su utilidad y eficiencia para enfrentar los problemas y lograr los objetivos previstos.

La evaluación de la situación económica en nuestro país y sus perspectivas futuras durante los próximos años, constituyen la base para determinar los objetivos concretos por lograr.

Existen siete objetivos relacionados entre sí que sirven directamente a los propósitos finales del desarrollo económico a saber:

- El mantenimiento de una alta tasa del Producto Interno Bruto, que se traducirá en mejor educación, salud, vivienda, etc.
- La justa distribución del ingreso y la irradiación social de los frutos del crecimiento.
- La disminución del nivel de desempleo en todas sus formas.
- La disminución de los efectos de la vulnerabilidad externa de la economía sin mengua de la mantención y acrecentamiento de formas activas de inserción en la economía mundial.
- La preservación del medio ambiente y el aprovechamiento racional de los recursos naturales.
- La instauración de procesos eficientes de incorporación, adaptación y gestación de ciencia y tecnología.

- La irradiación espacial del crecimiento y la solución de los grandes problemas urbanos.

Por último al examinar la contribución futura de la planeación - en el desarrollo económico, no basta con mostrar que su importancia es grande en todos los sentidos. Es conveniente agregar que la planeación no es la panacea para salir de nuestros difíciles problemas económicos, para ellos se debe contar además de otros factores con la voluntad política de todos los sectores de la población. Del sector público debemos esperar la voluntad de superar sus ancestrales problemas de corrupción. Del sector privado su capacidad financiera y su sentido nacionalista y del sector social, el más importante, su capacidad de participación en los objetivos nacionales.

C. SOCIOLOGICAS

El hombre investiga, prevé y planea continuamente todos los actos de su vida muchas veces por hábitos conscientes, otras mediante procedimientos científicos, y otras aun sin percatarse de ello, - guiados por la rutina e incluso por el instinto. Y aunque dichos actos son a veces tan rudimentarios que pasan desapercibidos al observador superficial, su presencia es indudable, inevitable e imprescindible. Sin las funciones de observación, información e investigación como antecedentes para prever las consecuencias de la acción individual y colectiva, los frutos de la experiencia serían nulos para orientar y dirigir nuestros pasos y por tanto harían imposible planear cualquier acto por simple que

este fuera. Todo paso que damos es un paso hacia el futuro que mientras más lejano más cargado de incertidumbre se encuentra y la única forma de neutralizarla o disminuirla es aprovechando - los frutos de la experiencia y del conocimiento de la realidad - existente.

Dado el carácter dinámico del medio social, la función planificadora está siempre sujeta a las cambiantes condiciones sociales. No bien se ha adoptado un Plan o arribado a una conclusión cuando ya han surgido nuevos elementos evolutivos o accidentales que presionan y hacen variar las bases de previsión sobre las consecuencias de los actos futuros y a menos que se reconsideren los planes, no importa cuán cuidadosamente elaborados hayan sido, se estará en peligro de malograr sus resultados.

La planeación no sugiere por sí misma ningún objetivo; simplemente significa que se sigue algún método con el cual se llega a la determinación de los pasos que se desean emprender y una estrategia para alcanzar la meta deseada, es una forma de enfocar y a la vez canalizar los problemas hacia su solución, dentro de un medio social cambiante e incierto y es, en consecuencia, una actividad de continua elaboración.

Se planifica para el futuro y en la medida en que los ambientes económico, social y político se hacen más complejos, es más necesaria la planificación como medio para enfrentarse a la incertidumbre del futuro. Toda organización debe estar preparada a -- aceptar el cambio como una consecuencia inevitable del mundo --

en que opera. Los valores políticos, económicos, sociales, éticos y morales no están a salvo del cambio ya que la propia supervivencia demanda adaptación e innovación. El avance tecnológico reclama también la necesidad de planificar y las organizaciones que no marchan al paso de la tecnología muy pronto caen en el retraso.

Las sociedades que no tienen capacidad de prever el cambio a través de un buen sistema de planeación, se encuentran en desventaja respecto de aquéllas que sí lo tienen y a medida que crecen en tamaño y complejidad se les hace más difícil aceptar las innovaciones necesarias para ajustarse a las sociedades avanzadas. La mejor forma en que las sociedades se adaptan a los requerimientos del cambio es mediante la planeación, y es ésta el vehículo para lograrlo con efectividad. Sin planificación, un sistema no puede cambiar y adaptarse a las diferentes fuerzas ambientales, lo que distingue a las organizaciones sociales de otros sistemas abiertos. En éstos, el cambio ocurre cuando las fuerzas ambientales demandan que se establezca un nuevo equilibrio, en las organizaciones sociales los cambios ocurren debido a la racionalidad del proceso humano de toma de decisiones. Este aspecto de racionalidad hace la diferencia entre los sistemas sociales y los sistemas cerrados físicos e inanimados, en los sistemas cerrados los ajustes de equilibrio son automáticos, en cambio en los sistemas sociales el vehículo de cambio, innovación y adaptabilidad es la toma de decisiones y el proceso planificador.

La planificación no es una entidad en sí misma. Su propósito --

primario es proveer las guías necesarias para el proceso de toma de decisiones. Por tanto debe estar dirigida a obtener, traducir, entender y comunicar información que ayude a mejorar la racionalidad de las decisiones presentes que tengan que ver con las expectativas futuras. Las expectativas se desarrollan mediante el proceso de pronóstico y previsión. Sin embargo prever no es planificar; mientras la previsión provee bases para entender y formular expectativas; se va más allá de esta etapa de orientación y se diseñan programas de acción destinados a optimizar el funcionamiento general de una organización. Puesto que estos programas pueden por sí mismos alterar el futuro, los pronósticos no importa cuán rigurosamente elaborados haya sido, raras veces son completamente válidos. Si un gobierno programa su futuro sólo para ajustarse a las condiciones pronosticadas, su conducta se caracterizará por ser adaptativa y oportunista y su éxito dependerá del ambiente pronosticado, en tanto que si planea una acción agresiva en búsqueda de metas y objetivos predefinidos, su conducta se caracterizará por su capacidad innovadora, es decir, modificadora del contexto.

Si las organizaciones han de estar en capacidad de detectar los cambios del futuro, tienen que idear técnicas para escudriñar todos aquellos hechos que puedan afectarlas. La simple observación del contexto social muestra muchos signos de cambio aunque no es fácil valorar su significado ya que todos ellos se combinan para orientar nuestras acciones.

Existen diversos pronósticos, por ejemplo, se dice que nos enca-

minamos a una sociedad postindustrial cuyas características son entre otras; la importancia creciente de la industria de servicios, altos ingresos per cápita y un mayor grado de bienestar; un papel decreciente del mercado en comparación con el del sector público y una erosión de los valores actuales. Pero antes de llegar a este estadio pasaríamos por períodos de cambios discontinuos cuyas características predominantes serían el desarrollo y eventual dominación de las industrias del conocimiento; la internacionalización creciente de los mercados e industrias, el surgimiento de una economía mundial y la denominación de grandes grupos gubernamentales e industriales en menoscabo de las libertades individuales.

Estos pronósticos, de hacerse realidad, tendrán un efecto notorio en los cambios de valores de la sociedad, los cuales muy probablemente persistirán lo suficiente como para poder planificar con base en ellos. Sin un adecuado conocimiento de los efectos posibles de nuestros valores, la tecnología puede acarrear inadvertidamente ciertos males a la sociedad. El ambiente se ha tornado turbulento y las direcciones del cambio aparentemente casuales forman ya parte de los factores que se deben tomar en cuenta al planear el futuro dentro de un proceso cada vez más consciente de adaptación.

Los análisis muestran cómo en las últimas décadas se ha desarrollado una conciencia planificadora y un convencimiento de que la planeación es importante y posible en cambios que están fuera de las fronteras de la causalidad científica absoluta, por lo que se

están desarrollando poderosos instrumentos para perfeccionarla. Dichos instrumentos tienen ciertas características comunes: de definición del problema, búsqueda de posibles soluciones alternativas y establecimiento de criterios de evaluación de las posibles consecuencias y sus cursos alternativos de acción. Es en esta última área, evaluación de criterios, donde interactúan la tecnología futura y los valores presentes. Un planificador debe basar su curso recomendado de acción en ciertos valores futuros. Si utiliza los valores presentes para hacerlos, tal hecho implicaría que los valores son o deben ser estáticos y no evolutivos, lo que sería un error serio de apreciación.

"Podemos con el tiempo llegar a ver el sistema planificador, según una perspectiva adecuada, como un dispositivo esencialmente técnico para suministrar bienes y servicios convenientes en cantidades adecuadas. Así se verán a sí mismos los que asciendan por su burocracia; y las consecuencias públicas serán coherentes con eso; pues si los objetivos económicos son los únicos de la sociedad, es natural que el sistema planificador domine al Estado y que el Estado esté al servicio de sus fines. Pero si se afirman enérgicamente otros objetivos, el sistema planificador ocupará, su lugar de brazo autónomo y desprendido del Estado, pero sensible a las amplias finalidades de la sociedad".^{23/}

^{23/} Ibid. Pág. 558.

CONCLUSIONES

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

ses y su influencia se ha extendido de los países altamente desarrollados hasta los que están en vías de hacerlo.

7. La planeación, qué es, ante todo, elección de valores, exige nuevos sistemas de integración de la sociedad en el proceso, por lo que se deben buscar vías de participación popular en la toma de decisiones que les conciernen.
8. La eficiencia en la Administración Pública, es condición primera para convertir los propósitos de cualquier plan o programa de gobierno en realidad, un buen aparato gubernamental -- creará una estructura que precise responsabilidades, evite la duplicidad de funciones y logre que las decisiones se conviertan en hechos.
9. El futuro de la planeación estará en relación con las técnicas de programación en las que se plantee, a través de instrumentos jurídicos, la necesidad de anticipar objetivos y metas y es a los juristas, a quién corresponde la tarea de ajustar las instituciones a las circunstancias de la vida del hombre y es responsabilidad de éstos conocer los fundamentos de la vida social y de las aspiraciones humanas para hacerlas posibles mediante la formulación de leyes vigentes a la altura de su tiempo.
10. La planificación no es una entidad en sí misma. Su propósito primario es proveer las guías necesarias para el proceso de toma de decisiones. Por tanto debe estar dirigida a obtener,

traducir, entender y comunicar información que ayude a mejorar la racionalidad de las decisiones presentes que tengan que ver con las expectativas futuras.

11. De lo expuesto en el Capítulo II se infiere que dentro del marco constitucional existe una facultad expresa que confiere al Estado la atribución de planear el desarrollo del país y sienta las bases para lograr la participación de toda la sociedad en el Sistema Nacional de Planeación. Artículo 26 constitucional.
12. Así mismo en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se señala a la Secretaría de Programación y Presupuestos, como la encargada de proyectar la planeación nacional de carácter global y de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.
13. Existen diversos Instrumentos Jurídicos que se vinculan con la planeación, como la Ley de Ingresos, ya que para su integración debe atender los lineamientos de la política de financiamiento que propone la estrategia del Plan Nacional.
14. De acuerdo con la legislación, el presupuesto de egresos cumple la función de expresar financieramente los programas, especificando metas y responsables de ejecución.
15. Además existen leyes cuya finalidad específica es la de controlar y evaluar los resultados de un Plan o programa; como -

la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público o la Ley - Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

16. La Ley de Planeación publicada el 5 de enero de 1983, se propone establecer un marco normativo para la planeación, señalando a ésta como una actividad necesaria en una sociedad cada vez más compleja. Su objeto consiste fundamentalmente en regular el ejercicio de la planeación del desarrollo obligatorio para la Administración Pública Federal y señala las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación.
17. Al margen de los hechos que se han suscitado en nuestro país, se destaca que el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, busca dar coherencia a las acciones del sector público, crea el marco para inducir y concertar las acciones de los sectores - social y privado, y coordina las tareas de los tres niveles - de gobierno considerando a la planeación como el medio idóneo para el avance del país.
18. Con base en las anteriores premisas puede concluirse que en el proceso histórico de nuestro sistema se han venido implantando normas para el proceso de planeación, no obstante lo anterior, la debida instrumentación y permanencia de un sistema de planeación surge como una necesidad ineludible, ya que en la medida en que subsista éste los problemas críticos del desarrollo se afrontarán con bases sólidas y con una mayor participación social.

19. México, para que verdaderamente fortalezca su independencia - como nación libre, democrática y justa en lo económico, lo político y lo social, además de sustentarse en los postulados - ideológicos constitucionales, requiere que se garantice por la vía del derecho y de la planeación la satisfacción de las necesidades básicas de la población en empleo, alimentación, -- educación salud y vivienda y de esta forma coadyuvar a la promoción de un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente que se base en la mejor distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

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

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero Miguel, 1978, Derecho Bancario 1a. Ed., Porrúa.
- Ackoff, Russell, 1978, Un Enfoque a la Planeación del Desarrollo Nacional, 1a. Ed. I.N.A.P. México Serie Praxis No. 13.
- Azuara Pérez Leandro, 1979, Sociología, 3a. Ed. Porrúa, México.
- Baena Paz Guillermina, 1980, Instrumentos de Investigación, 3a. Ed. Editores Mexicanos Unidos.
- Burgoa Ignacio, 1979, Derecho Constitucional Mexicano, 3a. Ed. - Porrúa México.
- Carrillo Castro Alejandro, 1979, El Derecho y la Programación, - Instrumentos para la Conducción Democrática del Cambio Social, 1a. Ed. I.N.A.P. Serie Praxis No. 18 México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa.
- De la Cueva Mario, 1980, la Idea del Estado, 2a. Ed. U.N.A.M.
- Deutsch W, Karl, 1980, Política y Administración Pública, 1a. Ed. I.N.A.P. México.
- Fernández Serna Gabino y Vite Bonilla Omar, 1978, Economía Política, 4a. Ed. El MEX.
- Fraga Gabino, 1982, Derecho Administrativo, 22a. Ed. Porrúa.
- Galbraith John Kenneth, 1984, El Nuevo Estado Industrial, 4a. Ed. SARPE, Ariel, Madrid-México
- Gómez Granillo, 1979, Breve Historia de las Doctrinas Económicas, 8a. Ed. Esfinge México.

- González Díaz Lombardo Francisco, 1978, El Derecho Social y la Seguridad Social Integral 2a. Ed. U.N.A.M. México.
- González Casanova Pablo, 1973, Sociología de la Explotación, 5a. - Ed. Siglo XXI México.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1984, 13a. Ed. Colección Porrúa.
- Mancisidor José, 1972, Historia de la Revolución Mexicana, 20a. - Ed. Editores Mexicanos Unidos, México.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, 1983, 1a. Ed. S.P.P.
- Revista de Administración Pública, 1983, 55/56 Julio-Diciembre - I.N.A.P. México.
- Rossetti P. José, 1979, Introducción a la Economía, 1a. Ed. Harla-Atlas México.
- Sistema Nacional de Planeación Democrática Principios y Organización. 1982, 1a. Ed. S.P.P. México.
- Staven Hagen Rodolfo, 1974, Sociología y Subdesarrollo, 2a. Ed. -- Nuestro Tiempo México.
- Tena Ramírez Felipe, 1976, Derecho Constitucional Mexicano 24a. - Ed. Porrúa México.
- Valades C. José, 1981, Historia General de la Revolución Mexicana, Tomo II y IV, 1a. Ed. del Valle de México.