

universidad femenina de México
UNFM

302909 14 24.
UNIVERSIDAD FEMENINA DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

**MARCO JURIDICO DE LA
PLANEACION PARA EL
DESARROLLO EN MEXICO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

**P R E S E N T A
IRMA PEREZ PEREZ**

MEXICO, D.F.

1997

**TESIS CON
NÚMERO DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

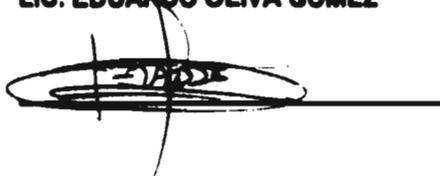
ASESOR

LIC. IRMA RUBIO SOLIS

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Irma Rubio Solis', is written over a solid horizontal line.

REVISOR

LIC. EDUARDO OLIVA GOMEZ

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Eduardo Oliva Gomez', is written over a solid horizontal line. The signature is enclosed within a circular scribble.

*A Dios, con gratitud
por haberme otorgado tantas
bendiciones.*

*A mis padres,
por darme la oportunidad
de vivir.*

*A mis hermanos, con mis
mejores deseos para ellos.*

*A mi esposo, Horacio Andrade,
porque sin tu apoyo, amor y comprensión,
esto no sería posible.*

*A mis hijos, Juan Carlos, Rebeca y Horacio,
mi fuente de inspiración constante,
con todo mi amor y mis mejores deseos para ellos,
luchando para que vivan un futuro mejor.*

*A la familia Vargas Morgado,
piedra angular y ejemplo que
forjó en mi el deseo de llegar a
la meta fijada.*

*Al Lic. Marino Castillo Vallojo,
con gratitud al amigo que me
apoyó e hizo posible la realización
de esta meta.*

*Al Lic. Luis Díaz Matus,
con reconocimiento y gratitud a su
disposición para compartir
sus conocimientos y hacer
posible este trabajo.*

*A todos mis amigos y compañeros,
que a lo largo del camino
hicieron superables todos los
obstáculos.*

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION.....	1
Capítulo I	
MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL	
Generalidades.....	4
Conceptos básicos.....	5
Desarrollo.....	5
Planeación.....	7
Principios de la planeación.....	12
Tipos de planeación.....	13
Planeación democrática.....	15
Procesos de Planeación.....	16
Capítulo II	
ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PLANEACION	
La Planeación en el contexto internacional.....	21
La Planeación en Francia.....	23
La Planeación en México.....	24
1917-1942, Primeras experiencias de planeación en México.....	24
1943-1976. Camino del Desarrollo.....	36
1976-1982. Plan Básico de Gobierno.....	55
1980-1982. Plan Global de Desarrollo.....	62
Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988.....	66
Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.....	67

Capítulo III	
MARCO JURIDICO DE LA PLANEACION	
En el ámbito federal.....	69
La Planeación en la Constitución Política de los	
Estados Unidos Mexicanos.....	70
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	73
Ley de Planeación.....	78
Ley de Ingresos de la Federación.....	84
Presupuesto de Egresos de la Federación.....	88
Capítulo IV	
EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000	
El Desarrollo Social en el Plan Nacional de	
Desarrollo 1995-2000.....	102
Capítulo V	
CONSIDERACIONES SOBRE LA EXPEDICION DE UNA LEY	
PARA REGULAR EL DESARROLLO SOCIAL	
Consideraciones preliminares.....	115
Contenido y estructura de la propuesta de ley.....	116
Aspectos Generales.....	119
Aspectos programáticos.....	119
La coordinación para el Desarrollo Social.....	119
Los Convenios de Desarrollo Social.....	120
La participación social.....	124
Formas de participación de la sociedad.....	124
Comités ciudadanos.....	125

Contralorías sociales.....	126
La denuncia popular.....	127
Los Convenios de Concertación.....	128
CONCLUSIONES.....	129
Bibliografía.....	132
Legislación consultada.....	135

INTRODUCCION

El presente trabajo fue inspirado en mi inquietud por analizar la situación que vive la sociedad de nuestro país, desde el punto de vista del marco jurídico que regula la planeación del desarrollo, así como los factores que influyen para que la realidad que vivimos sea diferente a lo que formalmente debería ser y el papel que el Estado y sociedad juegan en esta situación.

La planeación del desarrollo es una actividad de gran trascendencia para la realización de las actividades que la Administración Pública tiene encomendadas. Su propósito es el de transformar la realidad mediante una actuación racional, basada en normas, principios y objetivos que la propia Constitución Política, las leyes de la materia y los planes y programas establecen.

La metodología empleada para la elaboración de esta tesis abarca la consulta directa en textos y documentos que inciden y tienen importancia en la materia, así como entrevistas con personas involucradas en la misma.

La planeación del desarrollo es un elemento rector de la Administración Pública, la cual necesariamente sustenta su actuación en diversas disposiciones legales que componen su marco jurídico. El presente trabajo pretende analizar la eficacia de los elementos jurídicos con que cuenta el Estado para realizar esta actividad, y comprobar su vinculación con la realidad, pues sin un marco jurídico adecuado y congruente con la estructura de gobierno encargado de aplicarlo y la realidad social presente, no puede haber una adecuada actividad planificadora en el país.

De este análisis se desprende un diagnóstico que permite fundamentar la necesidad de crear una ley para el desarrollo social, que coadyuve en la actualización del marco jurídico de la planeación del desarrollo y su adecuada adaptación a la realidad social que vive México.

En el primer capítulo, se sitúa al lector en lo que es el marco teórico y conceptual de la planeación del desarrollo y al proceso que se desarrolla para llevarla a buen término; puesto que el análisis de los elementos teóricos necesarios para que la Administración Pública desarrolle estas actividades, nos permite conocer e interpretar adecuadamente el actuar de los gobernantes y la pertinencia de sus acciones.

El segundo capítulo, recorre los principales esfuerzos realizados en la materia, por lo que se presentan algunos antecedentes históricos de esta actividad.

El capítulo tercero, aborda el marco jurídico de la planeación, que inicia con el análisis del contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, seguida de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación, La Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1997, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el mismo ejercicio fiscal, así como el Acuerdo que determina la fórmula y metodología para la distribución de los recursos del Ramo 00026, Superación de la Pobreza, entre las entidades federativas, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1997.

Deseo destacar que este trabajo de investigación solamente aborda el tema del marco jurídico de la planeación del desarrollo a nivel federal, por lo que no se hace referencia a las legislaciones estatales, que cuentan con disposiciones jurídicas equivalentes a nivel local.

En el capítulo cuarto, se enfoca la atención concretamente al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, por ser el documento rector de la planeación del desarrollo, cuya aplicación, vigencia y operatividad se percibe actualmente. Dentro de este documento, se establecen los lineamientos del desarrollo social y las estrategias del Estado para enfrentar la grave situación que vive una parte importante de la población. Además, se expone la necesidad de realizar un esfuerzo para concretar un anteproyecto de ley que regule el desarrollo social, que precisaría el marco jurídico de la planeación del desarrollo y permitiría el óptimo manejo de los recursos destinados a reducir la marginalidad y la pobreza que ahoga a nuestro país.

Finalmente, un capítulo quinto, que presenta lo que pudiera conformar un anteproyecto de ley para regular el desarrollo social; así como sus consideraciones preliminares y sus implicaciones; enfatizando la importancia de una decidida participación de la sociedad en este proyecto y en todos los que procuren un mejoramiento de las condiciones de vida de todos los mexicanos, porque estoy convencida de que en la medida que la sociedad se decida a participar y no permanezca indiferente para colaborar, coadyuvar y también exigir a nuestros gobernantes, México verá reflejado un futuro más alentador, por el bien de nuestras generaciones venideras.

CAPITULO I

MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL DE LA PLANEACION

GENERALIDADES:

En México, dentro de la ciencia jurídica podemos ubicar a la planeación del desarrollo como una de las actividades específicas del Estado que es abordada para su estudio por el Derecho Administrativo.¹ En el marco de esta actividad se elaboran planes y programas, se fijan objetivos y metas, se definen estrategias y se actúa en consecuencia para lograr el desarrollo social y económico de un municipio, de una entidad federativa o de una Nación.

La planeación del desarrollo adquiere relevancia como actividad estatal a partir de su aplicación en el sistema socialista, llegándole incluso a considerarse como un sistema político-económico. Es por ello que algunos tratadistas llegaron a considerar a la planeación como inherente al sistema socialista, afirmando que sólo en este tipo de sistema se podía desarrollar.²

Sin menoscabo de lo anterior, también entre los países capitalistas se dan experiencias de planeación después de la Segunda Guerra Mundial; en Francia en 1946, Noruega 1947 y Holanda 1950. Este tipo de planeación, difiere del modelo aplicado en los países socialistas como lo apunta Andrés Fernández Díaz, quien sostiene que la planeación aplicada en los países socialistas es autoritaria e imperativa, mientras que en los capitalistas ".....es

¹ El derecho administrativo se define como "...el conjunto de normas de derecho que regulan la parte del Estado que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con los otros entes públicos y con los particulares". ACOSTA ROMERO Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1981, p. 13.

² Dentro de esta postura, podemos citar a Charles Bettelheim, quien sostiene que sólo puede hablarse de planeación en aquellos sistemas en los que no existe la propiedad privada de los bienes de producción. BETTELHEIM, Charles, *Problemas teóricos y prácticos de la planificación*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985.

tan sólo indicativa, esto es, vinculante para el sector público, pero exclusivamente orientativa para el sector privado de la economía".³ Por tanto, se puede observar que la planeación no es privativa del sistema socialista, ya que también se incorpora en el capitalista aunque en éste "...no se concibe como una ciencia, sino como una técnica, que tiene como finalidad perfeccionar el sistema".⁴

Los países denominados eufemísticamente en vías de desarrollo, han hecho lo propio, su esquema de planeación tiende a la consecución de metas específicas para salir del subdesarrollo en que se encuentran. Entre ellos se da una gran variedad de planes, con mayor o menor grado de centralización, siguiendo en cierta medida las experiencias de planeación indicativa o imperativa antes mencionadas.

CONCEPTOS BASICOS

En este documento se utilizan términos que no tienen una connotación unívoca y de aceptación general y que inclusive en la práctica suelen ser objeto de controversia. A continuación se plantea y analiza el significado convencional que para los fines del presente trabajo se otorga a los conceptos de desarrollo, planeación y algunos otros que de ellos derivan.

DESARROLLO

Con frecuencia este vocablo se equipara limitativamente a la idea de crecimiento económico de una colectividad, en el lugar, tiempo y circunstancias determinados, con énfasis en el aumento de la producción y la productividad per-cápita y la elevación del ingreso real per-cápita.

³ FERNANDEZ DIAZ, Andrés, *Introducción y Metodología de la Política Económica*, Ed. ICE, Madrid.

⁴ RUIZ RAMIREZ, Héctor, "Administración y Planeación del Desarrollo Estatal" México, 1994. *Revista del IAPEM*

Conforme a este enfoque, los componentes básicos del desarrollo son el desenvolvimiento de las fuerzas productivas, el aumento del producto nacional con un reparto más equitativo de la riqueza, el crecimiento de las oportunidades de empleo con ingresos más remuneradores, además de más y mejores escuelas para la población.

Para los propósitos de esta tesis el desarrollo se entiende como el desencadenamiento y la realización plena de todos los potenciales de la comunidad nacional, comprendiendo desde luego el aspecto económico señalado en el párrafo anterior, pero también, y de manera esencial, la superación en lo político, lo social y lo cultural.

Si ha de ser integral, el desarrollo debe perseguir como fin último el bienestar material, moral y espiritual de todos y cada uno de los miembros de una comunidad.

Desde luego, es importante que cada día se genere más riqueza, a condición de que su disfrute alcance a toda la colectividad, sin atropellar la dignidad humana, preservando la libertad y con apego a los imperativos de justicia en sus categorías conmutativa, distributiva y social.

No se puede catalogar como desarrollada una nación de ciudadanos ricos pero ignorantes y deshonestos, como tampoco lo es, una comunidad de gente ilustrada y honesta pero muerta de hambre.

Ahora bien, en México en nuestro tiempo y en nuestras circunstancias, sería utópico pensar que en un corto plazo se puedan alcanzar estadios de desarrollo supremos pues una elevada proporción de los mexicanos, se debate hoy en día en el pantano de la miseria.

En estas condiciones, lo más sensato es aspirar siquiera a que la nación pueda garantizar a todos un mínimo de bienestar: abasto de alimentos con buena calidad nutricional, servicios médicos y medicinas, educación elemental, trabajo con ingreso remunerador, vivienda digna, administración honrada y expedita de la justicia, entre otros, en un clima de respeto a la libertad.

PLANEACION

La planeación se aplica a diversas ramas de la actividad humana, se hace necesaria en toda organización, por lo que también se aplica a los procesos administrativos de las empresas, conocida como planeación administrativa. Al respecto, Agustín Reyes Ponce señala que la planeación es "...fijar con precisión lo que va a hacerse (...) consiste en fijar el curso concreto de la dirección que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientar el objetivo, las secuencias de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempo y de número necesarias para su realización".⁵ No obstante, esta investigación aborda la planeación que se refiere a la actividad gubernamental.

El término "planeación" ha sido definido por diversos autores y estudiosos de la materia, por lo que incluyo algunos de los conceptos en que se sustentan esas definiciones, los que resaltan la necesidad de realizar actividades de planeación. Es necesario aclarar que en este trabajo los términos planeación y planificación se utilizan como sinónimos. Los estudiosos de la materia aún no distinguen objetivamente los alcances de estos vocablos.

Dentro de la doctrina, encontramos diversos autores como Robert A. Dahl, quien la define "...la planificación debe contemplarse cada vez más como una acción social y racional, es decir, como un proceso para alcanzar y consolidar

⁵ REYES PONCE, Agustín. Administración de Empresas, Teoría y Práctica. Ed. Limusa, México, 1972. p. 165

una decisión racional". Para Yeheskel Droz "...el proceso de preparación de un conjunto de decisiones para la acción en el futuro, dirigida al logro de objetivos por medios óptimos".⁶ Para Gonzalo Martner "...la idea central de la planificación es la de racionalidad, planificar es, en consecuencia, un proceso en virtud del cual la "actitud racional" que ya se haya adoptado se transforma en actividad: se coordinan objetivos, se prevén hechos, se proyectan tendencias (...) es la fijación concreta de metas a la conducta dentro de un plazo determinado, y la asignación precisa de medios en función de aquellos objetivos".⁷

Guillermo E. Molina López, define a la planeación como la "...intervención estatal deliberada, basada en un conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico y de sus leyes. Se presenta como un conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales, por los cuales los sujetos, agentes, estructuras, comportamientos y movimientos que constituyen la sociedad, contribuyen a modificarla y desarrollarla, son controlados de modo consiente e integrados en la totalidad de modo que se pueda diseñar y conformar el porvenir de ésta".⁸

Desde el punto de vista jurídico-formal, existen diversas leyes que regulan a la planeación del desarrollo en México y contienen definiciones al respecto.

La Ley de Planeación, en su artículo 3o. refiere que "...se entiende por Planeación Nacional de Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y

⁶ FERNANDEZ DIAZ, Andrés, op. cit. p. 285

⁷ MARTNER, Gonzalo, *Planeación y Presupuesto por Programas*, Ed. Siglo XXI, México, 1977.

⁸ MOLINA LOPEZ, Guillermo E. *Planificación, programación y presupuestación*, Ed. UNAM, México, 1981 p. 23

cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen." Agrega que "...mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados".⁹

Como hemos visto, son numerosas las definiciones e interpretaciones que se elaboran en torno al concepto de planeación. No obstante, podemos identificar algunos elementos característicos en las definiciones aquí expuestas como pueden ser los siguientes:

La Planeación:

- Es un proceso racional que prevé acciones para el futuro;
- Busca establecer objetivos, metas y prioridades cuantificables en función de las cuales se debe actuar;
- Coordina el conjunto de actividades que permiten promover el desarrollo social y económico, permite aprovechar de manera eficiente los recursos que se destinan a las tareas previstas por ella.

En México el documento rector de la planeación es el Plan Nacional de Desarrollo y para las entidades federativas, el Plan de Desarrollo de los Estados, de ahí que en este trabajo entenderemos por "Plan" al documento escrito que contiene un proyecto que busca encauzar el impulso estatal hacia el desarrollo y cuya vigencia esta prevista por las leyes de la materia.

Se considera al desarrollo como el cumplimiento de las expectativas de progreso y crecimiento en lo económico, en el nivel de vida y bienestar de la población, en el logro de la justicia social y en los aspectos políticos y

⁹ Artículo 3o. Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.

culturales. Ahora bien, la planeación del desarrollo nacional, se lleva a cabo dentro de un sistema que opera en base a las funciones de la Administración Pública; de esta manera se facilita la organización de las actividades para que eficazmente se influya en la compleja y dinámica realidad socioeconómica, permitiendo dirigir el desarrollo hacia los objetivos por ella planteados.

Sistema se ha definido como "cualquier conjunto de elementos organizados y relacionados para un propósito o para una actividad".¹⁰

Santiago Velasco Monroy, define un sistema como un "conjunto de elementos interrelacionados e interdependientes, que forman una unidad y que tienen un objetivo común."¹¹

Para efectos de esta investigación, se entiende por sistema al conjunto ordenado de componentes o elementos interrelacionados, interdependientes o interactuantes, que tiene como finalidad el logro de objetivos determinados en un plan. Coincidimos con Molina López¹², quien señala que las características de un sistema de planeación aplicado en una economía mixta, son las siguientes:

- Todo sistema contiene otros sistemas y a la vez está contenido por otros sistemas de carácter superior.
- Todos los componentes de un sistema, así como sus interrelaciones, actúan y operan orientados en función de los objetivos del sistema.
- La alteración o variación de una de las partes o de sus relaciones, incide en los demás y en el conjunto.

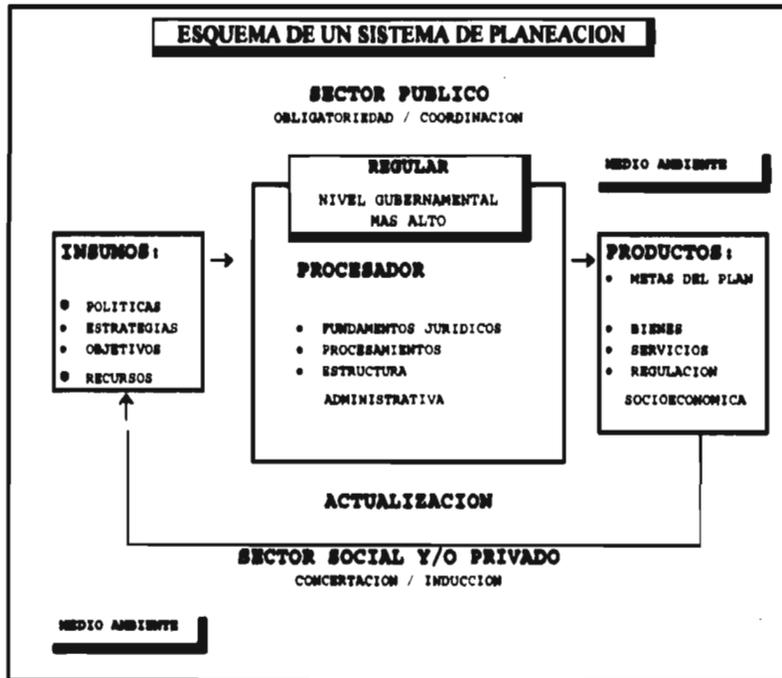
Los componentes básicos que integran a un sistema de este tipo serían:

¹⁰ MATUS, Carlos Planeación de situaciones, Ed. FCE México 1980 p. 32.

¹¹ VELASCO MONROY, Santiago La Teoría General de Sistemas aplicada a las Instituciones de Seguridad Social Ppencia mimeografiada, p. 2.

¹² MOLINA LOPEZ, Guillermo Planeación, Programación y Presupuestación, Ed. UNAM, México, 1981, p. 32.

- ⇒ Insumos o entradas del sistema,
- ⇒ Productos o salidas del sistema,
- ⇒ Procesador o transformador de insumos en productos,
- ⇒ Regulador o componente que gobierna todo el sistema,
- ⇒ Actualización o flujo de información que se genera de los productos a los insumos y que permite mantener en funcionamiento al sistema.



PRINCIPIOS DE LA PLANEACION

La doctrina¹³ parece estar de acuerdo en que la planeación se inspira en ciertos conceptos fundamentales, de validez general, que han sido agrupados y definidos en forma de principios básicos.

El primer principio es el de racionalidad. Consiste en seleccionar alternativas de acción en forma inteligente a través del conocimiento científico y del razonamiento sistemático que permitan buscar un máximo de beneficios de fines a partir de los recursos existentes.

El segundo es el de previsión. Significa la formulación anticipada de cursos de acción para el futuro, en base al diagnóstico y proyección de las tendencias observadas, expresadas en períodos definidos para la realización de las acciones que se planean.

El tercer principio es el de la universalidad. Implica la incorporación de todas las fases del proceso social, económico y administrativo en la planeación, a fin de prever las consecuencias de su aplicación.

El cuarto principio es el de la unidad. Consiste en integrar los planes, programas y proyectos en un todo orgánico y compatible que pueda ser coordinado.

El quinto principio es el de continuidad. Implica el dinamismo y la flexibilidad con que debe realizarse el proceso de planeación, pues dada su naturaleza social y económica pueden variar los objetivos, plazos, etc., pero la necesidad de obtener resultados con los recursos existentes no desaparece. La

¹³ V. gr. PICHARDO PAGAZA, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública en México*. Ed. INAP. p. 18. MARTNER, Gonzalo. *Planeación y Presupuestos por Programas*. Ed. Siglo XXI, p. 48. MOLINA LOPEZ, Guillermo E. *Planeación y Presupuestación*. Ed. UNAM, 1981, p. 73.

planeación es un proceso de duración ilimitada, cumplido el plan se formula el siguiente o se le agrega un año más, manteniendo así la secuencia de la acción.

El sexto principio es el de inherencia. La planeación es necesaria en cualquier organización humana; es inherente a la administración pública. El estado debe planear la forma de alcanzar sus objetivos para ser eficiente y estar en posibilidades de responder a la problemática que presenta la mutación social y económica.

TIPOS DE PLANEACION

Diversas han sido las clasificaciones que se han propuesto para agrupar los diferentes tipos de planeación. A continuación se refieren, las clasificaciones más comunes y que se considera se apegan al objeto de estudio de este trabajo.

Por su temporalidad. El horizonte de tiempo en que se aplica un plan ha servido para crear la clasificación tradicional de la planeación en: largo plazo (diez a veinte años); mediano plazo (entre cuatro y siete años); corto plazo (un año). En México, por disposición legal, se establece que el Plan Nacional de Desarrollo tendrá una vigencia igual a la del período constitucional de que se trate, aunque sus previsiones y consideraciones pueden exceder de dicho término.

Por el ámbito jurídico-geográfico en que se aplica, la planeación en México puede ser nacional, estatal y municipal.

Atendiendo a la planeación como función de la administración pública, puede ser:

- a) **Imperativa, obligatoria o autoritaria.** Es aquella que se realiza del centro hacia afuera. Supone una oficina central que elabora un plan para toda la economía, asignando de forma autoritaria los recursos.
- b) **Indicativa o inducida.** En la planeación indicativa sólo se dan normas de carácter vinculante para el sector público, siendo meramente orientativas para el sector social o privado.
- c) **Democrática.** Es aquella que se realiza de afuera hacia dentro y de abajo hacia arriba, con la participación activa de los diversos actores sociales en todo el proceso de planeación. Esta planeación es vinculante para el sector público pero concertada, coordinada e inducida con los demás sectores sociales y ámbitos de gobierno.
- d) **Negada.** Se basa en la espontaneidad de las soluciones que se dan ante un liberalismo jurídico que sólo autoriza un marco jurídico mínimo, bajo el cual se resuelven con libertad las contradicciones ante la mirada testimonial o arbitral del Estado. Se llega a considerar que el plan no es una norma jurídica, sino una mera especie de compromiso moral.

Otra clasificación corresponde a nivel institucional de la administración pública en que se aplica la planeación en México, donde puede ser:¹⁴

- a) **Global o integral.**
- b) **Sectorial.**
- c) **Institucional.**
- d) **Regional.**
- e) **Especial.**

¹⁴ Art. 21 de la Ley de Planeación

TIPOS DE PLANEACION	
POR SU TEMPORALIDAD	LARGO PLAZO MEDIANO PLAZO CORTO PLAZO
POR SU AMBITO GEOGRAFICO-JURIDICO	NACIONAL ESTATAL MUNICIPAL
COMO FUNCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	IMPERATIVA INDICATIVA DEMOCRATICA NEGADA
POR EL NIVEL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN QUE SE APLICA	GLOBAL SECTORIAL INSTITUCIONAL REGIONAL ESPECIAL

PLANEACION DEMOCRATICA

La planeación democrática busca recoger las aspiraciones y demandas de los diversos sectores sociales interesados en participar en estas actividades con miras a que estas demandas y aspiraciones se incorporen al plan y a los programas de desarrollo.

Esta participación social en el proceso de planeación se da en todas las etapas, desde la realización de foros de consulta que organizan el debate social en torno al desarrollo, con la participación de expertos en diversos temas, y la sociedad en general, a través de la recopilación y sistematización de sus demandas; para que de este debate surja un plan representativo de las

aspiraciones de la sociedad y de su gobierno; en la discusión y aprobación, con la participación de los representantes de la sociedad que integran al Poder Legislativo quienes realizan un examen y opinan respecto del plan con los sectores social y privado; así sucede en las demás etapas del proceso de planeación, que permiten captar las aspiraciones y demandas de la sociedad, a través del sistema nacional y estatales de planeación, que es calificada como "democrática".

Este modelo de planeación toma como punto de partida el concepto de democracia contenido en el inciso a) de la fracción II del artículo 3o. Constitucional que la entiende "...no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

Basado en este amplio concepto de democracia, se busca que la participación social y comunitaria en el proceso de planeación del desarrollo, incida de manera directa en la administración de los servicios públicos y en los planes y programas de desarrollo.

PROCESOS DE PLANEACION

La planeación, entendida como proceso, se gesta dentro de la administración pública a través de un conjunto ordenado de etapas dinámicas y progresivas que concluyen con la obtención de un resultado o producto final y que, bajo este criterio, son a saber:

Formulación. Consiste en definir objetivos y metas estimados que sean adecuados y factibles de alcanzar; se prevén los recursos que requieren los propósitos definidos; se fijan plazos y prioridades, organizando todo lo anterior

de manera coherente y culminando con la elaboración del plan. La metodología empleada comúnmente en esta etapa incluye los siguientes pasos:

- **Diagnóstico.** La formulación se inicia con el diagnóstico de la realidad que quedará comprendida dentro de la órbita del plan. Implica hacer un reconocimiento sistemático de la actividad socioeconómica que interesa planear. Para este efecto, se reúnen informaciones estadísticas, agrupadas en forma conveniente y se hacen observaciones directas.
- **Pronóstico.** Hecho el diagnóstico, se efectúa una proyección de las tendencias observadas en el curso del tiempo, esto permite visualizar lo que ocurrirá en el futuro, de no alterarse el comportamiento de los diversos factores o variables socioeconómicas que actúan en el momento; o bien, a través de la simulación de escenarios diversos.
- **Fijación de objetivos y metas o selección de alternativas.** Hecho lo anterior, se deben fijar metas concretas de acción a fin de posibilitar el cumplimiento de los objetivos establecidos. Consideramos que la diferencia entre un objetivo y una meta, es que los primeros están insertos en una dimensión cualitativa, mientras que las metas se dan en una dimensión cuantitativa.¹⁵ Este paso supone un proceso continuo de diagnóstico y previsión de situaciones simultáneas a la ejecución del plan, que permite confirmar las metas o introducir en ellas periódicamente los cambios necesarios.

¹⁵ Un ejemplo de objetivo sería lograr que la economía crezca en 1987, mientras que una meta sería que la economía creciera en un 3% en 1987.

- **Principios y tesis ideológicas.** El proceso de planeación del desarrollo se encuentra impregnado de un carácter político, por lo que en la etapa de formulación se toman en cuenta las principales tesis ideológicas y las políticas y principios que sustentan el actuar político de quienes llevan a cabo este proceso.
- **Estrategia.** Una vez definido "qué" se debe hacer y "para quién", se procede a elaborar la estrategia o estrategias que pretenden señalar el "cómo" habrá de hacerse. Este paso permite analizar los elementos de que se dispone para lograr encauzar el desarrollo y la manera en que habrán de emplearse para obtener los resultados esperados.
- **Programación.** Es un paso que exige un grado mayor de concreción en la actividad de la planeación, definiendo quién, cómo, con qué y para quién se realizarán las acciones y que resultados se esperan lograr. La programación puede ser:

Global. En este tipo de programación se pretende determinar una visión sintética de las variables macroeconómicas que interesan a los centros de decisión del gobierno, determinando así qué es lo esencial y qué no lo es.

Sectorial. Es la selección de objetivos y metas sectoriales para predecir el comportamiento de todos y cada uno de ellos, considerando las necesidades y posibilidades de cada sector y ofrecer en forma resumida una proyección sectorial del total de la economía nacional, estatal o municipal.

De recursos humanos. Consiste en analizar de manera global la carencia o disponibilidad de elementos capacitados para poner en marcha un plan, programa o proyecto.

Real o física. Es la fijación de objetivos y combinación de recursos tendientes a la producción de bienes y servicios.

Financiera. Consiste en señalar las fuentes de donde se obtendrán los recursos y el análisis de las fluctuaciones de los precios de las materias primas, los flujos de capitales y la distribución del ingreso, que permitan alcanzar los objetivos de la política socioeconómica trazada.

Discusión y aprobación. Para la correcta aplicación de cualquier plan, este debe contar con la anuencia de la opinión pública, el interés de los diversos sectores sociales comprometidos y, finalmente, con la aprobación del gobierno.

Instrumentación y Ejecución. En esta etapa se busca vincular el mediano con el corto plazo. Una vez aprobado el plan, corresponde a los organismos ejecutivos de la administración pública el tomar las decisiones necesarias para el cumplimiento de las metas del plan, desarrollando sus objetivos en programas de mediano plazo, para luego elaborar a partir de aquéllos los programas operativos anuales. Para ejecutar el plan, es indispensable contar con personal capacitado, así como con una organización y dirección adecuadas.

Control y evaluación. Consiste en realizar un juicio crítico que implica la verificación y valoración de las acciones emprendidas, apreciar objetivamente el grado de cumplimiento cualitativo y cuantitativo de los objetivos y metas previamente fijados.

Actualización. Este paso complementa el proceso de planeación, ya que de la información obtenida en las etapas anteriores surge un diagnóstico actualizado de la realidad en que se aplica el plan, rectificando y corrigiendo los posibles desajustes, introduciendo los cambios necesarios al plan y los programas, para iniciar nuevamente el proceso.

PROCESOS DE PLANEACION						
		FORMULA- CION	DISCUSION Y APROBACION	APROBACION	CONTROL Y EVALUACION	ACTUALIZA- CION
EN MEXICO	DEPENDEN- CIA O RES- PONSABLE	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	H. Congreso de la Unión. Secretario de Hacienda y Crédito Público. Titular del Ejecutivo Federal.	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (coordinadora global); Secretaría de Desarrollo Social (coordinadora global para la planeación regional); Administración Pública Federal.	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Secretaría de Desarrollo Social.	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
	FUNDAMENTO JURIDICO	Arts. 14, 15 de la L.P. Art. 31 de la LOAPF	Art. 5, 21 y 29 de la L.P.	Art. 12, 16 y 17 de la L.P. Arts. 31 y 32 de la LOAPF.	Art. 18 de la L.P.; 31, 32, y 37 de la LOAPF.	Art. 14 de la L.P. y 31 de la LOAPF.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PLANEACION

LA PLANEACION EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

El mundo como es de todos sabido, sufre constantemente cambios en su conformación política. En este marco, nos encontramos que la otrora poderosa Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), se ha desmoronado para conformar un nuevo orden económico, político y social en la región. Sin embargo, resulta necesario referirnos a su anterior organización, como representante y promotor del socialismo a mundial.

En este orden, se hace indispensable mencionar a este gran país, ya que la planeación del desarrollo nació en el campo socialista, utilizando medidas directas de aplicación compulsiva. En 1926, la URSS pone en práctica el Primer Plan Quinquenal, que impulsó la aplicación de mecanismos encaminados a la sistematización de recursos y el despliegue de la economía basada en un plan preciso, que se tradujo en un proceso acelerado de industrialización y crecimiento bastante notable entre 1926 y 1940.

Dado el éxito obtenido en la aplicación del Primer Plan Quinquenal, se elaboraron subsecuentes planes que buscaron promover el desarrollo de la economía soviética, hasta que la Segunda Guerra Mundial interrumpió el Tercer Plan Quinquenal 1938-1942, que daba prioridad a la industria química y a las fuentes de energía. El Cuarto Plan Quinquenal 1946-1950 tenía como principal objetivo la reconstrucción de las zonas devastadas por la guerra, recuperar el nivel económico y superarlo.

El Quinto Plan Quinquenal 1951-1955 se vió afectado con la muerte de Stalin en 1953. Los miembros del Partido Comunista habían notado los efectos negativos derivados de la toma de decisiones importantes de manera unipersonal y se aceptó ante el mundo que se habían cometido errores y que el bienestar social no se veía beneficiado con el supuesto éxito de los planes quinquenales.

El Sexto Plan Quinquenal 1956-1960, se elaboró durante la guerra fría y su objetivo era equiparse con armas tecnológicamente avanzadas, posponiendo la elevación del nivel de vida. Este Plan desapareció en septiembre de 1957, ya que el Comité Central del Partido Comunista señaló el nacimiento del Plan Septenal 1959-1965, que planteaba un objetivo final y los objetivos anuales, mismo que contemplaba la inserción de planes de más largo plazo (15 años).

El Octavo Plan Quinquenal 1966-1970, volvió al esquema quinquenal y su objetivo fue la creación de vivienda. El Noveno Plan 1971-1975, buscaba aumentar el ingreso nacional y la producción industrial, basados en los logros científico-técnicos.

Así, se siguió dando la planeación en la URSS, de manera compulsiva, aunque su desarrollo nunca pudo ser equilibrado y quizá eso influyó a su rápida decadencia que desencadenó en la ruptura de la que en otros tiempos fuera una importante potencia mundial.

A partir de estas experiencias y de la evaluación de sus aciertos y errores, fue que la planeación se incorpora como actividad prioritaria en otros Estados, fundamentalmente en las economías capitalistas de occidente.

En Europa, la necesidad de realizar actividades relacionadas con la planeación del desarrollo, toma auge al término de la Segunda Guerra Mundial. Su inevitable labor de reconstrucción a sus economías implicó la participación de los Estados Unidos de América, país que buscó impulsar su comercio con el mercado europeo a través del "Plan Marshall". Este Plan consistió en condicionar la canalización de recursos para la reconstrucción de aquellos países devastados y a la elaboración de "planes" que registraran la utilización de esos recursos. A partir de estas experiencias, algunas economías capitalistas se ocupan de la planeación del desarrollo, adaptándolas en forma indicativa y no compulsiva como la URSS.

Un ejemplo es Francia, que nos permite ver la concepción que tienen estos países acerca del papel que juegan las actividades desarrolladas por sus gobiernos en la materia y su posible influencia en nuestro modelo de planeación.

LA PLANEACION EN FRANCIA

Nació en 1946, cuando por decreto del Consejo de Ministros se establece un plazo de seis meses para elaborar el primer plan para modernizar el país. Tradicionalmente, el plan francés se elabora para un periodo de 5 años, aunque sus previsiones se extiendan a un plazo mayor. El IX Plan fue terminado y el X Plan abarca el periodo 1986-1995. El XI Plan abarca el periodo 1996-2000.

El Plan francés es preparado por un Comisariado General, y posteriormente es adoptado oficialmente por el Consejo de Ministros y sometido a la aprobación de la Asamblea General, conforme al procedimiento legislativo clásico.

Para los franceses la planeación es un "proceso puesto en práctica por los poderes públicos, con el objeto de determinar las orientaciones económicas y sociales a mediano plazo para el conjunto de la nación" ¹⁶

LA PLANEACION EN MEXICO

En México el término "Plan" tiene una connotación distinta dependiendo del período histórico en que se circunscribe. Así observamos que entre 1808 y 1910, los planes muestran disenso, inconformidad y protesta ante el régimen establecido en turno. A partir del Plan de Iguala proclamado el 24 de febrero de 1821 por Agustín de Iturbide, se consagra en México su sentido para indicar un proyecto escrito surgido casi siempre de un grupo reformista o revolucionario, tendente a modificar en todo o en parte el orden político, social y económico del país.

Otro ejemplo es el Manifiesto de Juárez a la Nación, en el que explica su programa de Gobierno, dado en la Ciudad y Puerto de Veracruz, el 7 de julio de 1859. Durante el período revolucionario de 1910, en materia de planeación nos encontramos los siguientes: el Plan de San Luis, el de Guadalupe, el de Ayala, el de Agua Prieta, entre otros, que aunque conservaban un carácter político, sirvieron para crear consensos entre la población y concretar propuestas de las facciones revolucionarias contra la dictadura porfirista.

1917-1942. PRIMERAS EXPERIENCIAS DE PLANEACION EN MEXICO.

Aunque la génesis de la planeación económica en forma sistematizada en el mundo, la encontramos en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, México no es ajeno a esta tendencia mundial, y una vez superada la fase más grave del período revolucionario, y habiendo triunfado el ejército

¹⁶ LAGRANGE FRANCOIS, *Aspectos Jurídicos de la Planeación Francesa. Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*, Ed. Porrúa, México, 1981.

Constitucionalista, su jefe, Venustiano Carranza, convoca a reformar la Constitución de 1857. Sin embargo, simples reformas no satisfacen a los diputados que aspiraban imprimir en el texto constitucional las ideas que motivaron el movimiento revolucionario. Fue así que después de dos meses de intenso debate parlamentario e inclusive de fuertes enfrentamientos entre los representantes de las diversas facciones, surge la nueva Constitución, que introduce conceptos inéditos, surgidos de las aspiraciones más legítimas de un pueblo en busca de renovación.

Partiendo de esa premisa, podemos concluir que la Revolución marcó la pauta para el diseño de un Proyecto Nacional, estableciendo las bases fundamentales para el desarrollo político, social, económico y cultural de nuestro país.

Como hemos señalado, con la promulgación de la Constitución de 1917, se fincaron las bases legales para el establecimiento y desarrollo de una nueva estructura política, social y económica del país que incorpore principios fundamentales como el sistema federal, la división de poderes, la no reelección, las garantías individuales y sociales, en fin, México se coloca como el primer país en garantizar los derechos sociales consagrados en los artículos 3o. 27 y 123.

No obstante, la lucha de los grupos beligerantes por el control público habría de continuarse por los caudillos. Uno de estos personajes, Alvaro Obregón, buscaría dar una coherencia a la vida política, instalándose en el poder y promoviendo reformas que dieran respuesta a las inquietudes populares. Los obstáculos que encontró fueron grandes, dada la situación precaria de las finanzas públicas. Las prioridades fueron la deuda externa y la educación. Este último rubro adquirió importancia ante la necesidad de que las grandes masas

alcanzaran a participar en la reconstrucción nacional. Plutarco Elías Calles en su período de gobierno, pretendió reordenar en lo interno a través de la promoción del desarrollo con la creación de Comisiones Nacionales de Caminos y de Irrigación, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, Bancos Ejidales, el Banco de México, así como el fomento al ahorro interno, apoyado en la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

En la búsqueda de un sistema de planeación que responda las expectativas de un país que emerge de una lucha interna, se expide el 15 de junio de 1928 la Ley que crea el Consejo Nacional Económico, que sería constituido "como un organismo consultivo con autonomía propia, iniciativa libre y el carácter permanente. En su integración participarían desde luego, representantes del gobierno, de los obreros, de los campesinos, de los consumidores, de los industriales, de los comerciantes y de la banca, además de la Universidad Nacional de México y de sociedades científicas y culturales".¹⁷ Su finalidad fue la de analizar y proponer soluciones a las distintas instancias gubernamentales sobre asuntos económicos y sociales; la importancia de este organismo como primer antecedente de lo que constituiría la concertación social (que hoy es elemento integrante del Sistema Nacional de Planeación Democrática), al integrar a los distintos sectores de la sociedad involucrados en la actividad económica. Sin embargo, cabe hacer notar que su actuación fue "al parecer sin resultados apreciables".¹⁸

La transformación encuentra su punto más sobresaliente con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), que canalizaría todas las fuerzas revolucionarias y sus pugnas internas por el poder en una forma más civilizada

¹⁷ SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO: *Planeación Democrática*. México, D.F., Fondo de Cultura Económica. Cuadernos de Renovación Nacional, 1988, p. 14
¹⁸ SOLÍS, Leopoldo: *Planes de desarrollo económico y social en México*. México, D.F., Secretaría de Educación Pública, 1976, p. 108.

y pretendidamente democrática. La familia revolucionaria encontraría el foro idóneo para confrontar sus intereses y encontrar acomodo en los gobiernos surgidos de la contienda revolucionaria. Esta fórmula que ha perdurado hasta nuestros días con ciertos matices a través de 65 años, ha permitido la pacificación postrevolucionaria y la válvula de escape a tensiones surgidas del conflicto de intereses de los hombres fuertes de la Revolución, sentando las bases para el desarrollo ordenado de la Nación y una previsión del desarrollo ordenado de la misma.

En 1929, una fuerte crisis económica invade los principales centros financieros del mundo, la actividad económica se contrae y los países abastecedores de materias primas sufren un grave revés al reducirse sus exportaciones, que implican una drástica caída en la disponibilidad de divisas; repercutiendo directamente en la cancelación de sus importaciones. México se encontraba en una posición difícil, por un lado su incipiente estructura económica estaba débil y, por ende sus ingresos derivados del comercio exterior, también se habían reducido sustancialmente.

En este contexto, el 12 de julio de 1930, el Presidente Pascual Ortiz Rubio, expide la Ley sobre la Planeación General de la República; el antecedente de este ordenamiento lo constituye el Primer Congreso Nacional de Planeación, inaugurado el 20 de enero de 1930 y cuyo objetivo fue el de contribuir a identificar la problemática económica y social, así como proponer planteamientos que contribuyeran a encauzar la acción pública de acuerdo a los postulados revolucionarios.

La ley, determinaba que "la planeación de los Estados Unidos Mexicanos tenía como objeto, la coordinación y dirección de las actividades de las diferentes dependencias del gobierno, la realización material y constructiva del desarrollo

del país en una forma ordenada y armónica, tomando en cuenta su topografía, clima, planeación, historia, salubridad pública y sus presentes y futuras necesidades.¹⁹

Esta ley se enmarca en dos momentos importantes de la historia económica internacional. Antes de la aparición en Estados Unidos del "New Deal", programa que vendría a romper con las clásicas propuestas del "laissez faire", y apenas dos años después del primer Plan quinquenal de la Unión Soviética, único país en aquél tiempo en conducir su economía en forma planificada.²⁰ La influencia de este Plan debió ser decisiva en la expedición de la Ley de 1930, ante la fuerte imagen que la Unión Soviética reflejaba en el mundo como experimentación de una economía central y ciertos postulados comunes a la Revolución Mexicana.

La necesidad de planificación se expresa en la ley de la siguiente forma "Que... toda medida administrativa trascendental obedezca a un programa definido basado en el estudio previo de desarrollo ordenado y armónico del país en que se vive. Se nota a todas luces la necesidad de aprovechar los recursos de la forma más conveniente, a fin de salir de la crisis. Es probablemente el mayor aporte que habría de hacer esta ley al sistema de planeación que impera en nuestros días, el reconocer la importancia del conocimiento de los recursos naturales a disposición para un mejor aprovechamiento de éstos".²¹

¹⁹ CARRILLO Arriaga, Ricardo: Ensayo analítico metodológico de planeación internacional en México, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 68.

²⁰ SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, Antecedentes de la Planeación en México 1917-1988.

²¹ Reflexiones sobre Planeación en México 1917-1988, México, D.F., Fondo de Cultura Económica 1988, Tomo I p. 22

²¹ *ibid.* p. 28

Un indicio de esto puede ser lo dicho por Pascual Ortiz Rubio al declarar... "que un plan de desarrollo económico para el país debe hacerse dentro de un período de dos años suficientemente considerable, pero por ahora cuando menos de cinco".²²

Finalmente, esta ley no logró concretar acciones, y no existen informes del trabajo realizado o promovido por las comisiones, empero marca un paso importante en el camino de institucionalización de la planeación y sobre todo es el antecedente principal en materia jurídica del actual Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El 31 de julio de 1933, se expide la ley que crea el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, que tendría un papel de consulta para coordinar las acciones de los diferentes sectores sociales, con el propósito de impulsar el desarrollo económico del país. "Asesorar al Ejecutivo en materia económica, presentar propuestas o iniciativas a manera de política económica y realizar las investigaciones necesarias para cumplir con sus atribuciones".²³

El Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos viene a sustituir al Consejo Nacional Económico y al igual que éste, prevé la participación de los distintos grupos de la sociedad, siendo un antecedente importante de los foros de consulta popular, al menos en teoría, ya que este Consejo nunca llegó a reunirse.

²² SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. *Antología de...*, op. cit., p. 25

²³ *Ibid.*

En 1933 el General Plutarco Elías Calles, quien aun detentaba el poder real detrás de Abelardo L. Rodríguez, en ese momento Presidente de la República, declara "...ya es hora de tomar un programa minucioso de acción que cubra los seis años del próximo período presidencial; programa que debe estar basado en el cálculo, en la estadística, en las lecciones de la experiencia... debemos estudiar lo que podemos alcanzar dadas las posibilidades de nuestros presupuestos y las realidades nuestras".²⁴

En el otoño del mismo año, una Comisión integrada por miembros del Partido Nacional Revolucionario -siendo su candidato a la Presidencia el General Lázaro Cárdenas- y el gobierno, elaboran el proyecto del Primer Plan Sexenal, el cual sería realizado bajo la presión de grupos progresistas para "llevar a la práctica la solución de las reivindicaciones sociales de la Revolución y a su vez, crear las condiciones adecuadas de infraestructura económica que permitieran la diversificación del aparato productivo".²⁵

Se integran las experiencias conocidas de la planeación soviética, lo que implica el comienzo de una economía dirigida, al considerar que el Estado Mexicano habría de asumir y mantener una política reguladora de las actividades económicas del país.

El Plan regula la actividad del sector público haciendo referencia a las dependencias que entonces integraba el gobierno federal, asignándoles responsabilidades. No impidió sin embargo que se hicieran alusiones al papel que jugaría el sector privado y el sector social en la actividad económica.

²⁴ SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. Antecedentes Históricos de la Planeación Democrática. En: Planeación Democrática. México, D.F., Núm. 1, feb. 1985, p. 8

²⁵ SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. Antología de la Planeación. Op. cit. p. 20

Otro punto muy importante en el Plan es el Nacionalismo, que considera que "es necesario hacer efectiva la nacionalización del subsuelo, mediante la recuperación de los recursos naturales de manos extranjeras. Uno más fue la atención prioritaria a la educación, principalmente a la rural, incrementando el presupuesto asignado a esta materia de 15% a 20% al finalizar el sexenio 1934-1940. Se busca asimismo "construir un sistema económico propio, capaz de lograr un abasto suficiente para satisfacer las necesidades básicas de la población".²⁶ Se atendería el mejoramiento de condiciones de salubridad y atención médica, sobre todo a la población rural.

El Plan no era esencialmente un Plan económico como hoy lo entendemos, hacía planteamientos generales en materia económica, tocaba en muchos momentos los límites de un documento e incluso una declaración partidista, sin embargo, estos elementos no lo desmerecen, como el primer intento serio de planeación económica, tomada ésta como un todo. Con este documento se pasa de la mera elaboración de inventarios nacionales a una planeación que cumpliera con los objetivos de transformación social planteados por la Revolución.

El cumplimiento en gran parte de los principales postulados del Plan, que ahora forman parte de la historia más ilustre de los gobiernos postrevolucionarios; entre ellos, la nacionalización del subsuelo; el reparto agrario hasta ahora el más importante que se recuerde; el apoyo a la organización campesina y ejidal, así como el desarrollo de la educación; ilustran significativamente que el General Lázaro Cárdenas, pudo poner en práctica una parte importante del Plan.

²⁶ Ibid p.30

El primer Plan Sexenal de 1934-1940, planteaba también serios obstáculos, la falta de un órgano encargado de la planeación y su seguimiento, sujetó el cumplimiento del plan a la voluntad política, la falta de provisiones cuantitativas con respecto al financiamiento adecuado, y la falta de instrumentos para su ejecución constituyen otros obstáculos.

Para salvar estas dificultades en 1935 se crea el Comité Asesor con carácter consultivo, integrado por representantes de la Comisión Nacional de Irrigación y Directores del Banco Nacional de Crédito Ejidal, con el fin de que "coordinara las políticas nacionales de planeación".²⁷

El plan preveía la participación del Partido Nacional Revolucionario, para lo cual creó el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES), el cual realizaría "actividades de investigación y de supervisión",²⁸ este organismo partidista enfrentó problemas para su acción, dado que no formaba parte de la estructura administrativa del Gobierno Federal.

En materia de educación, el Plan del Presidente Cárdenas señalaba que... "los gobiernos locales y los ayuntamientos por ningún motivo deberán reducir en lo adelante los porcentajes de sus presupuestos de egresos destinados al ramo de educación... en las entidades federativas al elaborar los planes de gobierno, se fijarán porcentajes mínimos que en ningún caso serán menores que los que respecto a la educación rigen en el presente año de 1933... en el apartado de política, legislación y asuntos generales correspondientes a la Secretaría de Gobernación se indicó que esta dependencia dictará todas las medidas

²⁷ WJONCZEK, Miguel y otros: *Bases para la planeación económica y social de México*. 13a. edición, México, D.F., Ed. Siglo XXI, 1988.

²⁸ PEREZ Berboa, Raúl Heracio. *La Política como contenido de la planificación*. Revista de Administración pública, INAP 1978 p. 59

administrativas que legalmente le competen para garantizar la libertad municipal y el correcto funcionamiento de los ayuntamientos...".²⁹

El Plan evidencia toda su concepción que sobre el municipio y su tarea dentro de la planeación nacional se tenía entonces, haciendo sugerencias que llegan a ser mandatos que fijaban incluso montos a ejercer o buscando eliminar atribuciones en materia electoral que entonces tenían, por considerar que el papel del municipio era meramente administrador, posiciones que nos indican una ausencia del concepto de coordinación en la planeación.

También en 1935, se publica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que establecía entre otras cosas, la obligación de estas, de presentar sus programas anuales, en consecuencia con el planteamiento del Plan, que sugería dividir el plan en 6 etapas anuales. En materia municipal, el plan sexenal es el primero que hace recomendaciones sobre este nivel de gobierno, rompiéndose la inercia de emitir alusiones a los gobiernos estatales y los ayuntamientos.

En noviembre de 1939, se elabora el Segundo Plan Sexenal, que pretendía continuar con la política de promoción seguida hasta entonces en la reforma agraria, consolidándola con créditos, obras de riego, promoviendo la colectivización de la tierra y la necesidad de vías de comunicación adecuadas.

Un elemento que resalta en el plan es la industrialización. Numerosos hechos favorecían esta actividad agrícola, que a partir de entonces sufriría serios reveses; ya desde el Plan se hacía ver la necesidad de formular un programa para distribuir racionalmente las actividades a lo largo del territorio nacional y así evitar los costos elevados de producción, la sobrecapitalización para hacer

²⁹ SOLÍS, Leopoldo, *Planes de Desarrollo Económico y Social*... op. cit. p. 11.

posible un mejor uso y control de los recursos naturales...Industrializarnos es una de nuestras metas, a fin de lograrlo estamos siguiendo un plan y necesitamos una instrucción concebida adecuadamente para aplicarlo".¹⁰

El plan "examinaba con amplitud los problemas relacionados con la planificación concreta de las actividades del gobierno y la coordinación de las diferentes dependencias del mismo, incluso la coordinación entre las actividades federales, estatales y municipales".¹¹

Respecto al primer plan, el segundo planteó mejoras metodológicas, pugnaba porque se tradujera cuantitativamente la actividad económica y preveía el desglose de actividades sectoriales, asimismo hacía énfasis en una mejor coordinación entre los tres niveles de gobierno, el federal con el estatal y el municipal, sentándose el antecedente de la vertiente de coordinación que actualmente opera por medio de los Convenios de Desarrollo Social.

"En 1942 el gobierno del General Avila Camacho creó el Consejo Mixto de Economía Regional, cuya principal función sería realizar estudios socioeconómicos para cada entidad federativa. Como los anteriores, este órgano estaría formado por representantes del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales y de los sectores productivos".¹² El carácter consultivo de este organismo, la falta de personal capacitado y la indiferencia de las autoridades determinaron su fracaso.

En el mismo 1942 "se reforma la estructura del Consejo de Economía para dar lugar a la Comisión Federal de Planificación, que funcionaría como organismo consultivo de la Secretaría de Economía Nacional, y que debía integrarse con

¹⁰ Ibid

¹¹ WIONCZEK, Miguel y otros: *Bases para la Planación*. Op. cit., p. 27

¹² SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. *Antología de la Planación*. Op. cit., p. 33

siete vocales pertenecientes a las más importantes secretarías de estado, y en la que los distintos consejos obreros y patronales, así como Ferrocarriles Nacionales y Petróleos Mexicanos tendrían voz pero no voto".³³ .

En materia municipal, cambia totalmente la concepción que tenía el primer Plan Sexenal, en el segundo se plantea un fortalecimiento de sus actividades, así como el reconocimiento de la imposibilidad de la Federación para obligar a los otros dos niveles a seguir instrucciones.

En el apartado correspondiente a gobernación se indicaba que la acción del Gobierno Federal debía tender a garantizar la institución del municipio libre, con este fin "dentro de los dos primeros años del sexenio se expedirá la Ley Orgánica del Artículo 115 Constitucional, con la tendencia de garantizar y fortalecer la institución del Municipio Libre como base de las instituciones democráticas".³⁴

En el apartado de Planeación y Coordinación se recomendaba que para mantener mejor el régimen federal establecido por la Constitución, la necesaria coordinación de las actividades del Gobierno Federal con los gobiernos locales y los municipios, debe realizarse principalmente por medio de convenios que no tiendan a establecer sistemas rigidamente uniformes en todo el país, sino que se adapten a las características, necesidades y potencialidades locales.

El apartado anterior tiene gran importancia por ser el primer antecedente de la vertiente de coordinación que hoy se ha desarrollado ampliamente. A través de los Convenios Unicos de Desarrollo, uno de los niveles de gobierno no podía

³³ Ibid p. 33.

³⁴ Ibid p. 36.

superponerse a otro de acuerdo al Pacto Federal. Este segundo Plan Sexenal no cumplió con los objetivos planteados.

1943-1976. CAMINO DEL DESARROLLO

En 1945 la campaña presidencial de Miguel Alemán Valdés se desarrolla con mesas redondas sobre problemas económicos de México. "A las reuniones asistían el candidato presidencial y representantes de grupos locales, sindicatos y pequeños productores. Se examinaban los asuntos regionales conforme a rubros establecidos de antemano. Estas mesas redondas pueden marcar un antecedente de los actuales foros de consulta popular, que recogen el sentir de los distintos grupos de la sociedad sobre un tema previamente convocado.

El Presidente Miguel Alemán no retomó la idea de los Planes Sexenales, elemento que marcó un fuerte retroceso en la inercia planificadora de los dos últimos gobiernos, habiéndose registrado importantes avances en materia de planeación. La acción de este gobierno se centró en seguir la política industrializadora, tanto del sector público, como del sector privado para el cual "se utilizan todos los instrumentos posibles, rebajas y exenciones de impuestos, subsidios, eliminación de restricciones de crédito privado, promoción y otorgamiento de préstamos oficiales, aumento de aranceles, etc."¹⁵

En diciembre de 1947, se expide la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que dotaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la atribución de controlar y supervisar las operaciones de los organismos descentralizados y las entidades con participación estatal, "a fin de mantenerse informada de su progreso

¹⁵ GUILLEN ROMO, Arturo. Planificación Económica a la Mexicana. México Ed. Nuestro Tiempo, 1988. p. 68

administrativo y asegurar su correcto funcionamiento económico, mediante un sistema permanente de auditoría e inspecciones técnicas".¹⁶

El 30 de diciembre de 1950 se publica la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, que otorga a éste amplias atribuciones en materia económica nacional. Dicho ordenamiento es indispensable para comprender el papel que en materia de planificación tendría en lo sucesivo el Ejecutivo Federal.

El auge económico que presentaba el país, provocó la búsqueda de equilibrio entre las diversas zonas del país, de las cuales muchas presentaban rezagos muy importantes de acuerdo a las zonas urbanas e industrializadas. Es así como se da un fuerte impulso al desarrollo regional y su planeación.

A finales de 1952, en plena transición de gobierno, una Comisión integrada por representantes del gobierno mexicano y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), mejor conocido como Banco Mundial, elaboraron un documento puesto a disposición del Presidente entrante, en el cual se señalan las dificultades para obtener en un futuro los altos rendimientos que hasta el momento habían tenido las inversiones. A partir de ese momento, México abre un parteaguas, ya que la planeación considera como un todo orgánico el problema del desarrollo económico y deja de abordarlo de manera fragmentada. Esto no significa que debe imponerse un "plan rígido del que no haya desviación posible. Por el contrario, es importante que los cambios en la situación mundial o en las necesidades interiores del país se reflejen prontamente en la política económica, se justifiquen según el grado en que contribuyan al desarrollo económico y que los ahorros se canalicen

¹⁶ WIONCZEK, Miguel y otros: *Bases para la planeación*... Op. cit., p. 32.

adecuadamente. En una palabra, lo que se necesita es un programa de Desarrollo".¹⁷

Como respuesta a este análisis y frente a la recesión que surge después de la guerra de Corea, el Presidente Adolfo Ruiz Cortines transforma la Comisión Nacional de Inversiones en Comité de Inversiones, integrado por personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la de Economía, cuyas funciones consistirían en la elaboración del Programa Nacional de Inversiones 1953-1958. El Comité emprendió la tarea de examinar y comprobar las actividades y programas de inversión de los organismos federales y autónomos.

En el cumplimiento de sus funciones, el Comité se topó con las reacciones de los organismos que rechazaban renunciar a la independencia que hasta entonces habían gozado generándose fricciones entre Secretarías, lo que llevó a la determinación de hacer depender directamente del Presidente de la República al Comité que habría de transformarse en 1954 en la Comisión de Inversiones. El Presidente designaría a sus integrantes y ante él debería de responder la Comisión.

Las funciones asignadas a la Comisión fueron:

- 1) Estudiar y evaluar los proyectos de inversión según su importancia para las necesidades económicas y sociales inmediatas del país.
- 2) Formular estudios económicos destinados a coordinar la prioridad, el volumen y el papel de la política económica, fiscal y social.
- 3) Someter a la consideración del Presidente, un plan coordinado de inversiones públicas.

¹⁷ WIONCZEK, Miguel y otros: Base para la planeación. Op. cit., p. 33.

- 4) **Sugerir al Presidente ajustes periódicos en el programa de inversiones, en vista de nuevos desarrollos previstos. Es de resaltar que en materia municipal, se crea una oficina dependiente de la Comisión de Inversiones encargada de "Trabajos Municipales", con lo que se acrecienta su atención.**

La Comisión tuvo cierto grado de éxito gracias a la posición que guardaba respecto al Presidente de la República, lo que permitió que quedara fuera de los conflictos políticos generados entre dependencias, y por su fácil acceso a información económica de las dependencias y entidades, lo que la colocaba en posición afortunada dentro de la administración.

No obstante, las limitaciones bajo las cuales actuó fueron muchas, no constituía una oficina nacional de planeación, porque la iniciativa de señalar metas para toda la economía no partía de ella; tampoco tenía facultades para formular un plan nacional de inversiones a más largo plazo, la Comisión era principalmente una intermediaria entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fuente principal de los recursos financieros y los destinatarios finales de los fondos. Resultó ser "un guardián del interés público, sólo en el sentido que disfrutaba del poder vetar los programas globales de inversión de los organismos autónomos de las empresas estatales".¹⁸

Al considerar globalmente a la economía, la Comisión pretendía imponer proyectos prioritarios, lo que les resultó muy difícil, siendo limitada en ocasiones su acción en este sentido. Pretende no financiarse mediante crédito externo, y disminuir el déficit público.

¹⁸ PÉREZ Barba...Op. cit. p. 86

Sus objetivos fueron:

- 1) Mejorar el nivel de vida de la población.**
- 2) Lograr una tasa de crecimiento satisfactoria en el desarrollo económico del país.**
- 3) Alcanzar un desarrollo más coordinado de la economía.**
- 4) Conseguir un mayor incremento de la producción.**
- 5) Obtener cierta estabilidad de los precios.**
- 6) Lograr el financiamiento de la inversión, sin incurrir en déficit.**
- 7) Procurar la mayor participación del capital nacional dentro del financiamiento de la inversión.**
- 8) Canalizar los recursos financieros de preferencia hacia los sectores más apremiados por fondos o para responder a los mayores problemas económicos.**

La ONU y el BIRF realizaron estudios sobre el papel de la Comisión de Inversiones, haciendo resaltar la efectividad que tuvo gracias a su adecuada integración y acción, sin embargo, advierten sobre la necesidad de integrar una programación a más largo plazo.

El sexenio de Adolfo López Mateos (1958-1964), comienza con graves problemas que se evidencian con el decaimiento del dinamismo de la economía mostrada años antes; falta inversión por parte del sector privado. El mercado exportador sufría un momento difícil al reducirse la demanda en el extranjero de productos primarios mexicanos, que habían gozado de gran éxito durante la guerra de Corea.

En diciembre de 1958, en la transición del Ejecutivo Federal, es reformada la Ley de Secretarías y Departamentos del Estado, creando la Secretaría de la Presidencia, con las siguientes atribuciones, entre otras:

- A) Recabar los datos destinados a elaborar el Plan General del Gasto Público y de las inversiones del poder ejecutivo;**
- B) Planear obras y sistemas, y su aprovechamiento;**
- C) Proyectar y fomentar el desarrollo de regiones y localidades;**
- D) Planear, coordinar y vigilar la inversión pública, la de los organismos descentralizados y la de empresas de participación estatal.**

A la nueva Secretaría, se le sumaría en su organigrama la Comisión Nacional de Inversiones, que se integró a ésta con el nombre de Dirección General de Inversiones Públicas; otras cuatro direcciones integraron la Secretaría de la Presidencia: la de Planeación y de Vigilancia, de Inversiones y Subsidios, Legislación y Asuntos Administrativos.

El 30 de junio de 1959, se expide un acuerdo ordenando a las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, elaborar sus programas de inversión de 1960-1964, para presentarse a la Secretaría de la Presidencia, a fin de que esta coordinara los programas jerarquizándolos, incluyendo las fuentes de financiamiento. Se establecían objetivos que deberían contener los programas, como ejemplo de ellos tenemos:

- Acelerar el desarrollo económico y social del país;**
- Lograr, junto con la inversión privada un incremento de la producción;**
- Obtener una mejoría en los niveles de vida de todos los mexicanos;**
- Crear nuevas fuentes de empleo para absorber el creciente número de trabajadores;**
- Corregir la desigual distribución del ingreso nacional entre la población, para extender las oportunidades de progreso y bienestar a los grandes sectores nacionales;**

- **Conseguir el desenvolvimiento económico de las diversas regiones, estimulando preferentemente las regiones menos desarrolladas y aquellas cuya abundancia de recursos naturales necesitaba de inversiones, todo ello como medio para alentar una mejor distribución de la población con fines productivos;**
- **Fomentar las actividades y ramas económicas que más requiera el país para su desarrollo equilibrado;**
- **Alcanzar el progreso económico y social de México con estabilidad monetaria;**
- **Fortalecer la balanza de pagos, estimulando las exportaciones de bienes y servicios y cuando ello hubiere sido posible, sustituyendo exportaciones por artículos de procedencia nacional.**

Se asignaba a la Secretaría de la Presidencia, la función de formular el Plan General de Inversiones y controlar la ejecución de las inversiones autorizadas. Aunque ya venía operando la Dirección de Planeación, ésta no funcionó eficazmente, ya que eran las dependencias y entidades quienes elaboraban los programas. La actividad de la Secretaría de la Presidencia es disminuida el 2 de agosto de 1961, con la expedición del Decreto que establece la necesidad de que las entidades de la administración pública federal elaboraran programas de acción de acuerdo con su objeto.

Esta referencia que hace el decreto en cuanto a coordinación de los niveles de gobierno continua preparando el cambio a la vertiente de coordinación en el actual Sistema Nacional de Planeación Democrática. Un avance significativo en cuanto a metodología se refiere, lo constituye la idea de planeación integral que introduce el decreto, considerando a la tarea planificadora como condición de un desarrollo general y necesariamente relacionado con toda la actividad económica.

En 1959 había comenzado el proceso que conmovería a la comunidad norteamericana, que un gobierno marxista tomaba el poder en Cuba, a unos cuantos kilómetros de los Estados Unidos. Ante tan duro golpe, los Estados Unidos decidieron tomar medidas para que a corto plazo los cubanos no exportaran su Revolución a los países latinoamericanos.

Así es como en 1961 se firma en Punta del Este, Uruguay, un acuerdo entre los Estados Unidos de Norteamérica y los países latinoamericanos sin la presencia de Cuba, para crear un programa que promoviera el desarrollo económico, denominado "Alianza para el Progreso", mediante la transferencia de "ayuda por una cantidad que no sería menor de veinte mil millones de dólares",¹⁹ además se comprometía Estados Unidos a dar preferencia a las importaciones procedentes de los países signatarios.

Por su parte, los países latinoamericanos se comprometerían a realizar reformas económicas y sociales tales como: reforma agraria, reforma fiscal y políticas que favorecieran el bienestar social, a no invertir los créditos recibidos en actividades que compitieran con el sector privado, ni con empresas transnacionales.

Ante la tentadora oferta de la "Alianza para el Progreso", el 2 de marzo de 1962, se expide otro decreto presidencial, mediante el cual se constituía una Comisión Intersecretarial para formular planes de desarrollo económico y social. Se pretendía que la Comisión coordinara las actividades de las dependencias federales y formulara planes a corto plazo. La Comisión estaría integrada por miembros de la Secretaría de la Presidencia y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹⁹ GUILLEN Rama, Arturo: Op. cit. p. 78

El primer resultado de la Comisión Intersecretarial fue el "Plan de Acción Inmediata" 1962-1964, elaborado a puerta cerrada por un pequeño grupo sin consultar a los sectores interesados, incluyendo las demás dependencias públicas. En el plan se expresaban las necesidades de inversión de los sectores público y privado, enumerados por sectores, con proyecciones hasta el año de 1970.

El plan proponía fundamentalmente reactivar la economía, para alcanzar una tasa de crecimiento de 5.4%, inferior a la hasta entonces alcanzada como promedio. Se buscaba "dar mayor importancia a las inversiones sociales (servicios sociales, urbanos y rurales, salubridad, educación y habitación)... un aumento muy grande en la inversión agrícola, de 10 a 12% a mediados de los años cincuenta alrededor del 18% del total, según el plan, una disminución relativa a la importancia del gasto de capital del sector público, para la expansión y modernización de los sistemas de transporte y comunicaciones".⁴⁰ El énfasis en el gasto social formaba parte de las condiciones de la Alianza para el Progreso.

En 1963, la Comisión de Planeación del Senado de la República elaboró un proyecto de Ley Federal de Planeación, que se presentó ante el Pleno del Senado en septiembre de 1963. Esta iniciativa pretendía dirigir el desarrollo del Plan Federal de Desarrollo Económico y Social, coordinando las acciones que se emprendían en las diversas dependencias en materia de planeación.

El proyecto establecía la creación de una Comisión Nacional de Planificación, como grupo técnico y consultivo que delinearía los instrumentos para realizar los objetivos sociales y políticos básicos.

⁴⁰ WIONCZEK, Miguel y otros: Basas para la planeación... Op. cit., p. 47

Para dar participación a los grupos interesados en el desarrollo, se tenía prevista la creación de comisiones sectoriales que tuvieran representación de campesinos, obreros y otros grupos que intervienen en la vida económica del país. Una subcomisión de coordinación regional, una subcomisión de financiamiento y direcciones de planeación en cada Secretaría de Estado. Rechazaba el hecho de identificar presupuesto y planeación. Proponía la inducción del sector privado en vez de integrarlo a las protecciones. El proyecto se leyó en el Senado y consta en el Diario de Debates de la Cámara, del 24 de octubre de 1963. No hay datos posteriores sobre el destino de este proyecto de ley.

En 1965, el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de la Presidencia, crea la Comisión de Administración Pública, "teniendo entre otras funciones, las de estudiar la organización y los sistemas administrativos del Gobierno Federal y proponer las reformas generales que procedieran para racionalizar las estructuras, los procedimientos y el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros de la Administración Pública adecuándola a la Planeación del Desarrollo y al mejoramiento de los servicios públicos".⁴¹

El 14 de diciembre de 1965, el Partido Popular Socialista presentó a la Cámara de Diputados, una iniciativa de Ley de Planeación Económica Nacional, "cuya finalidad era dotar al gobierno de un mecanismo central de planificación".⁴² La iniciativa, proponía la creación de una Comisión Nacional Económico-Social.

⁴¹ SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO: "Antecedentes Históricos de la Planeación Democrática", En: *Planeación Democrática*, México, D.F., Número 1, febrero, 1965, p. 10.

⁴² MORENO Vello, Javier: *Apuntes para una historia de la planeación en México*, Revista de Administración Pública, INAP, México, D.F., 1979, p. 60

En 1966, la Comisión Intersecretarial integrada por la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desarrollan el Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970. Este programa continúa las líneas dictadas por la Alianza para el Progreso desarrollando en el país la política del desarrollo estabilizador.

El Programa proponía:

1. Alcanzar un rápido crecimiento económico (6.5% anual), centrando la atención de manera particular en el desarrollo de las actividades agropecuarias, fortaleciendo el mercado interno, beneficiando a la población rural y asegurando el abasto de alimentos y materias primas, sin perjuicio de continuar impulsando la industria del país con objeto de absorber los excedentes de mano de obra y mejorar su capacidad competitiva.
2. Financiar el desarrollo con recursos generados por el ahorro interno.
3. Mantener la estabilidad en el tipo de cambio y combatir las presiones inflacionarias.
4. Lograr un desarrollo más equilibrado tanto en las regiones como en los diferentes sectores económicos.
5. Mejorar la distribución del ingreso y las condiciones de vida de la población con menores recursos.
6. Promover reformas en la Administración Pública Federal.

Este plan ya incluye normatividad para el sector público y previsiones indicativas para el sector privado. Se crea una subcomisión de inversión-financiamiento que jerarquizaba anualmente los programas de inversión pública, controlando su ejercicio en los tiempos previstos, como consecuencia se crean programas anuales de inversión-financiamiento.

Los rezagos en materia de atención social, aunados a una mayor migración del campo a la ciudad y un incremento de la población, presionan para lograr un mayor presupuesto. Los grandes desequilibrios que se venían arrastrando no se corrigen, ni la concentración del ingreso permanente, así como rezagos sectoriales, regionales y sociales.

En 1967, el Partido Acción Nacional en su plataforma política y social mencionaba que "es indispensable la cooperación de los sectores público y privado en la elaboración, ejecución y control de un plan de desarrollo económico y social".⁴³

En 1968, ante la necesidad de tener datos previos de información para realizar una planeación, se crea la Comisión de Estudios del Territorio Nacional (CETENAL), con el fin de realizar levantamientos cartográficos del territorio nacional y estudios relativos a los recursos naturales, humanos y de infraestructura.

El régimen de Luis Echeverría (1970-1976) comienza bajo los reclamos de la sociedad por cambios en el orden político. El conflicto estudiantil de 1968 había cimbrado la estructura social y política del país, haciendo ver al partido en el poder la necesidad de emprender reformas, "la reforma democrática" proyectaba mayor libertad de expresión en prensa, mayor diálogo en vez de represión, así como tolerancia hacia las universidades.

El gobierno busca una "Alianza Popular", en la cual tomarían parte tanto campesinos como obreros, sin excluir a los empresarios nacionales. En este sexenio resaltan por su importancia, las adecuaciones que llevan a cabo a la Administración Pública Federal, con el fin de ajustar las actividades de ésta a

⁴³ *Ibid.* p.51.

los requisitos de eficiencia y control, ante el desmesurado crecimiento de la administración y del gasto público, evidenciado en la multiplicidad de fideicomisos públicos y empresas paraestatales que en este sexenio vienen a engrosar el aparato burocrático federal.

Se reconoce el valor y necesidad de la coordinación institucional y ya a principios del nuevo sexenio se crean organismos enfocados a la coordinación de acciones en rubros determinados. Ejemplo de éstos son el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), creado el 29 de diciembre de 1970, teniendo como función planear la ciencia y tecnología, como medio para alcanzar un desarrollo nacional independiente tecnológicamente, ante las crecientes necesidades de integración de ésta en los procesos extranjeros. Este organismo se integraría por una junta intersectorial, que incluye a las dependencias y entidades relacionadas con el desarrollo científico.

El 31 de diciembre de 1970, se crea el Instituto Mexicano del Comercio Exterior, cuyas funciones serían coordinar las actividades relacionadas con el Comercio Exterior, mediante una adecuada planeación que integrara una política uniforme en este rubro. Con fines semejantes se crearon la Comisión Nacional de las Zonas Áridas y la Comisión Coordinadora de Puertos, entre otras.

Estas entidades no tenían funciones ejecutivas, sino sólo coordinadoras y asesoras, por lo que enfrentaron innumerables dificultades en su operatividad y quedaron supeditadas a la voluntad de los organismos que caían en su campo de acción, la falta de cuadros preparados, hace pensar que el alto costo de la creación y el manejo de dichos organismos no se haya compensado en absoluto con los resultados obtenidos.

El 31 de diciembre de 1970, se reforma la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que amplía las facultades de la Secretaría de Patrimonio Nacional, para la supervisión y control de organismos y empresas públicas. Establecía asimismo, la obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Presidencia de entregar a la Secretaría de Patrimonio Nacional, copias de los planes y programas de inversión y presupuestos, así como las modificaciones.

Con esta reforma y mediante la realización de auditorías contables y técnicas, se mejoró substancialmente el control y vigilancia de los organismos y empresas del sector público. Un avance que integra la mencionada reforma sin lugar a dudas es la cuantificación de organismos existentes y que habrían de sujetarse a la ley.

El 26 de enero de 1971, a pocos días de haber tomado el poder la nueva administración, se publican las bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal para 1971-1976. Se crearían obligatoriamente en las dependencias y entidades federales las comisiones internas de administración, éstas habrían de buscar la eficiencia y eficacia dentro de la administración. La coordinación de estas unidades quedaría a cargo de la Secretaría de la Presidencia.

El 11 de marzo de 1971, se publica un Acuerdo Presidencial creando unidades de programación en cada dependencia, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, cuyo objetivo sería "Asesorar a los titulares en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y previsiones, y la determinación de los recursos necesarios para cumplir, dentro de sus atribuciones y fines específicos las tareas que corresponden a cada entidad. El

trabajo de éstas unidades se desarrollaría en una programación microeconómica, precisamente en este carácter aislado y desarticulado, es que las unidades encuentran su limitación y alcance restringido. El papel de la Secretaría de la Presidencia como Coordinador de las unidades fue creado, al no existir un plan general de inversión.

La Secretaría de la Presidencia contó con un documento que orientó las actividades y funciones de las unidades de programación estableciendo objetivos globales como el crecimiento de la economía; la distribución más justa del ingreso y la independencia externa;

De cada uno de estos objetivos generales se desprenden objetivos particulares, sin establecer metas, plazos, etc. Las unidades de programación se enfrentaron a múltiples problemas al no asignárseles, generalmente, los recursos necesarios para cumplir sus funciones, personal capacitado, etc.

También en 1971, se crea la Comisión de Coordinación y de Control del Gasto Público, en la que participaban la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría de Patrimonio Nacional y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; su función sería el control y evaluación de los presupuestos. La Comisión no tuvo la efectividad esperada, sus trabajos se suspendieron en 1974. Se pretendía que efectúase una evaluación permanente de todos los programas de gasto y que presentase sugerencias sobre su desenvolvimiento, se intentaba con esta Comisión, la complementariedad de los proyectos de gasto y el evance sobre el llamado sistema de presupuesto por programas, que significaría conocer y evaluar con oportunidad los resultados del gasto.

Otro organismo creado en este sexenio y que desempeñó tareas sobre planeación, fue la subcomisión de inversión-financiamiento, organismo intersecretarial en el cual participaban entre otras dependencias, la Secretaría de la Presidencia, de Patrimonio Nacional y de Hacienda y Crédito Público. Esta Comisión preparaba cada año un plan de inversión general, aprobado por el Presidente de la República, interviniendo también en funciones de control y evaluación de programas de inversión.

Con el fin de programar a mediano plazo, se elabora el Programa de Inversión del Sector Público Federal 1971-1976. Sus objetivos fueron: contribuir a una mayor generación de empleos productivos fundamentalmente en el área rural; elevar el bienestar social mediante el impulso a la educación pública, la seguridad social, el agua potable, la electrificación y las comunicaciones; promover el desarrollo regional; disminuir el déficit de cuenta corriente y elevar la productividad del gasto. La subcomisión de inversión y financiamiento se topó con serias limitaciones en su labor, al no contar con instrumentos y medidas en materia de política social, crediticia y monetaria.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Patrimonio Nacional, de la Presidencia, CONACYT, FCE y la Comisión Económica para América Latina elaboran en 1973 los lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980, siendo sus objetivos los siguientes:

- **Acelerar el crecimiento del producto nacional;**
- **Favorecer la creación de empleos;**
- **Afianzar la independencia técnica y económica del país;**
- **Aumentar la efectividad de la administración.**

Este documento proponía la cuantificación de metas para evaluar su realización. El texto de los lineamientos refiere que: Las medidas de reforma más importantes tienden a descentralizar geográficamente y funcionalmente la toma de decisiones, delegando suficiente autoridad para que los problemas se puedan resolver en los lugares y niveles adecuados. De importancia hubiera sido esta alusión en materia municipal, ya que pugnaba por la descentralización de funciones a realizar, entre otros, por los municipios. Sin embargo, este documento no fructificó, por falta de una instrumentación adecuada.

De gran importancia resulta en este sexenio la programación regional, ante la gran concentración industrial en el centro del país, Nuevo León y Jalisco; se vuelve indispensable emprender una descentralización económica y administrativa. En materia de coordinación, se dió un paso importante con la creación por parte del Gobierno Federal, de los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social (COPRODES), dado atraso económico que evidenciaba Yucatán, se creó el primero en esa entidad, el (COPRODE) de Yucatán, a este le siguieron los Comités de Oaxaca y Chiapas considerando su marginación, aunque más tarde se crearían Comités en todas las entidades federativas.

Las funciones de los COPRODES estaban encaminadas a:

- Incrementar el empleo productivo en el campo y en la ciudad, así como la capacidad y desarrollo de recursos humanos;
- Racionalizar el aprovechamiento de los recursos naturales de la entidad y su transformación e industrialización;

- **Brindar asesoría a las autoridades y a los sectores de la entidad en la realización de estudios de factibilidad económica para el establecimiento de empresas que exploten los recursos estatales;**
- **Proponer programas de desarrollo económico y social a corto, mediano y largo plazos;**
- **Elaborar proyectos de inversión basados en las necesidades que deban ser atendidas;**
- **Promover y coordinar la ejecución de obras en las diferentes dependencias federales y la actividad de los sectores de la población del estado para impulsar su desarrollo socioeconómico;**
- **Realizar un inventario de los principales recursos humanos y naturales de la entidad;**
- **Acordar el establecimiento de las comisiones regionales de desarrollo cuando el cumplimiento de sus objetivos y programas lo requieran;**
- **Proponer al Ejecutivo Federal las medidas administrativas necesarias para el cumplimiento de sus funciones y consecución de sus objetivos;**
- **Estudiar y en su caso aprobar los contratos de prestación de servicios que celebre el coordinador del Comité.**

Mediante acuerdos de coordinación, se estableció para las entidades y dependencias federales, la programación de la inversión por entidad federativa, enlazando las labores de los COPRODES con la Administración Federal.

En la planeación estatal se tienen algunas muestras de las experiencias que se realizaron como: El Plan de Desarrollo Industrial de Sonora, el Programa de Desarrollo Integral de Guanajuato 1967-1973, el Programa de Desarrollo de Jalisco y el Programa de Desarrollo de Baja California Sur. Un paso más, fue la

programación sectorial que procura evitar el aislamiento de las entidades y dependencias agrupándolas en sectores.

En 1972, como consecuencia de un convenio firmado entre el gobierno mexicano, el Banco Mundial y las Naciones Unidas, se pretendía instrumentar una programación de 25 años como base del corto y mediano plazo.

El 6 de mayo de 1976, se crea la Comisión del Plan Nacional Hidráulico, con el fin de formular planes sectoriales y regionales; llevar el control y evaluación de su instrumentación, así como realizar investigación y capacitación. Su preparación responde a la necesidad de vincular a la economía nacional, su aparato productivo y necesidades propias de la ciencia y tecnología, con una meta de independencia y autosuficiencia, encontrando en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología a su órgano que lo desarrollaría.

El Plan Agrícola Nacional fue elaborado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Su objetivo era resolver los graves problemas del campo. Otras experiencias planificadoras fueron, el Plan de Desarrollo de la Industria Siderúrgica, el Plan de Energéticos de 1973, el Programa para la Industria Textil del Algodón de 1975, la Comisión de la Industria Azucarera, la Coordinación de la Política Industrial del sector público, la Coordinación para el Desarrollo Industrial y la Coordinación del Sector Agropecuario. En septiembre de 1976, surge el Plan Nacional de Educación Normal para todo el país.

En 1976 la Secretaría de la Presidencia prepara una iniciativa de Ley General de Planeación Económica y Social, con el fin de unificar normas, criterios y procedimientos en materia de planeación.

Se observaba también la coordinación con los gobiernos estatales, con la participación de los municipios. En este mismo año, se prepara la transformación del presupuesto tradicional por el presupuesto por programas para 1976.

En este contexto, estaba prevista la creación de un Consejo Nacional de Planeación Económica y Social, con comités y subcomités y una Comisión Central de Planeación. El gran esfuerzo que implicaba impidió su completa realización y sólo llegó a establecerse un presupuesto con orientación programática.

El grado de cumplimiento de la planeación durante este sexenio fue precaria, "en algunas ocasiones los objetivos fueron generales y ambiciosos y en otras, no se contó con la voluntad política, ni con los instrumentos técnicos y metodológicos para llevarlos a cabo".⁴⁴ Se había previsto un crecimiento de 7.6%, el cual sólo llegó al 5.8%, el crecimiento del endeudamiento externo llegó a medidas desproporcionadas. En esta etapa, acompañó a este proceso una acelerada inflación, así como un incremento del gasto público, lo que llevaría a la economía a un estado de contracción.

1976-1982. PLAN BASICO DE GOBIERNO.

Meses antes de conocerse el candidato oficial del PRI, este partido lanzó una convocatoria para la integración de un plan de gobierno para el período de 1976-1982, que rompe con el esquema tradicional de que primero era el candidato y después el Plan. La preparación inició el 22 de junio de 1975. Se designaron 30 Comisiones integradas cada una de ellas por 5 miembros. Cada comisión debía "organizar los trabajos del área de su competencia; elaborar un resumen o proyecto de los temas que debían ser integrados al documento final.

⁴⁴ *Ibid.* p. 83

Una comisión relatora sumada a las otras comisiones recibiría los documentos finales de cada una de ellas y redactaría el Plan Básico de Gobierno, que sería posteriormente presentado a la asamblea de sectores partidistas para su aprobación definitiva".⁴⁵

El Plan Básico de Gobierno, -nombre que tomó el referido plan- no hace alusión a una continuidad con los Planes de Desarrollo anteriores, lo que más tarde confirmó un olvido de los mismos. Por el hecho de ser más un documento político que un programa de desarrollo se dejó a un lado la integración de metas, constituyendo los objetivos generales el fundamento básico del mismo.

La actividad legislativa se encaminó a dar un nuevo marco jurídico al gobierno federal, a fin de alcanzar la consecución de sus fines. Así, el 29 de diciembre de 1976, se publica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que abroga a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958. Con esta ley se crean nuevas Secretarías y Departamentos de Estado; se reasignan atribuciones a las restantes, sectoriza las empresas paraestatales a través de una coordinadora de sector, y establece la obligación de las dependencias y entidades de programar y evaluar sus actividades.

Un resultado fundamental para la actual tarea de planeación es la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, surgida de la necesidad de integrar en una dependencia, la actividad planificadora del Estado a nivel federal, debido a que anteriormente esta tarea se hallaba dispersa entre la Secretaría de la Presidencia, de Patrimonio Nacional y de Hacienda y Crédito Público.

⁴⁵ PEREZ Barbosa. Op. cit., p. 141

A esta nueva dependencia correspondería "recabar los datos y elaborar con la participación, en su caso, de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el Plan General de Gasto Público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República",⁴⁴ se agregaban a éstas la planeación y presupuestación de las entidades paraestatales, el control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto y el establecimiento de los lineamientos sobre la estadística del país.

La Ley General de Deuda Pública, que salió a la luz pública el 31 de diciembre de 1976, tuvo repercusiones en materia de planeación, al establecer procedimientos de perfeccionamiento al sistema de información, piedra angular en la planificación.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, marcó importantes avances en el control del gasto público, lo que implicaría el mejoramiento en el sistema de información como apoyo a la ejecución, control y evaluación de la planeación, así como los presupuestos por programa, que marca un gran adelanto en la materia.

En diciembre de 1978, se expide la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo objeto era coordinar el sistema fiscal, estableciendo las participaciones que corresponderían a los estados y municipios.

El 7 de enero de 1978, el Congreso de la Unión expide la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en ejercicio de la facultad que poseía en aquel tiempo para legislar en lo relativo al Distrito Federal, consignada en el Artículo

⁴⁴ LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 18a. edición, Ed. Porrúa, 1988 p. 23

73 fracción VI, actualmente derogada por Decreto del 21 de agosto de 1966, que suprime la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la legislación relativa al mismo.

Dicha ley establece dentro del desarrollo urbano a la planeación como elemento indispensable, sin embargo, en materia de uso del suelo, fue hasta el 6 de febrero de 1976, que se reformaron los artículos 27, 73 y 115 constitucionales.

El artículo 27 constitucional, se modificó, facultando al Estado para establecer "adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas, planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población".⁴⁷

Respecto al artículo 73 constitucional, en su fracción XXIX-C, se faculta al Congreso de la Unión "para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución".⁴⁸

En la reforma al artículo 115 Constitucional, establecía en su fracción IV, que los municipios en términos de las leyes federales y estatales relativas, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, en lo que se refiere a los centros urbanos. La fracción V del mismo precepto, diría "cuando dos o más centros urbanos ubicados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen

⁴⁷ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976.

⁴⁸ *Ibid.*

o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia".⁴⁹

En este contexto, se expide en mayo de 1976, la Ley General de Asentamientos Humanos, cuya premisa era, establecer la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación para la ordenación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, conforme hayan sido previstas dichas actividades en los planes de desarrollo urbano, cuya elaboración y ejecución eran previstas por las legislaturas locales de los estados y los Planes de ordenación de las zonas conurbadas previstas en la fracción V del Artículo 115 Constitucional.

Dicha ley establece que las autoridades municipales, locales y federales proveerán en la esfera de sus respectivas competencias, al cumplimiento de los planes correspondientes y la observancia de la citada ley; así como las que emanen de ella.

En el marco de este ordenamiento, se crea el 16 de junio de 1976, la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, con el fin de formular, ejecutar, revisar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. En materia de planeación sectorial, se estructuraron numerosos programas que referiremos brevemente.

El Plan de Desarrollo Industrial 1979-1982, buscaba reorientar la producción industrial hacia productos de consumo básico, en detrimento de los suntuarios.

⁴⁹ *Ibid.*

El Plan de Desarrollo Agroindustrial 1980-1982, se abocaría a coordinar la acción de los sectores público, privado y social. La coordinación campo-industria sería importante, promoviendo la creación de empleos. El Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1976-1982, es consecuencia del Plan Educativo de Ciencia y Tecnología elaborado el sexenio anterior, en el que se procuraba conformar un equipo de personal capacitado para lograr la independencia tecnológica.

El Sistema Alimentario Mexicano procuraba reorientar el abasto de alimentos, volver autosuficiente la producción, mejorar los sistemas de distribución y comercialización que constituirían un embudo para el consumidor final. El Plan Nacional de Empleo 1980-1982, proponía el desarrollo de medidas como estímulos fiscales y orientación del gasto público. El Plan Nacional de Educación tenía como objetivos: fortalecer el papel del Estado como promotor, prestador y rector de la actividad educativa. El Programa de Energía, preveía metas hasta 1990 y hacía proyecciones al año 2000.

El Plan del Sector Comercio 1980-1982, pretendía organizar un sistema de abasto regulado por el Estado que abarcara la canasta básica, fomentando la producción. También se crearon el Plan Nacional de Turismo y el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

El Plan Nacional Pesquero pretendía lograr una mayor eficiencia en la explotación de los recursos pesqueros y así intentar disminuir la ilógica diferencia entre la gran riqueza costera de México y la falta de una explotación adecuada que hasta la fecha no se logra.

El 6 de diciembre de 1976 se da a conocer un acuerdo presidencial que faculta al Ejecutivo Federal a celebrar Convenios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales, lo que llevaría a una coordinación de acciones entre

ambos niveles de gobierno; su instrumentación se realizaría por los Comités Promotoras de Desarrollo Socioeconómico (COPRODES), instalados en cada uno de los estados. Los Convenios Unicos de Coordinación (CUC) resultaron un instrumento jurídico idóneo para efectuar las transferencias federales a los estados.

Para 1979 los COPRODES de los 31 estados formularon por primera vez planes de desarrollo bajo un esquema homogéneo recomendado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, en forma simultánea.

El 29 de agosto de 1979, en el marco del Programa de Reforma Administrativa, se crea la Comisión de Gasto-Financiamiento, encargada de efectuar funciones de coordinación y de generación de información entre las Secretarías de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público.

Con esta Comisión se buscó lograr una compatibilidad y coordinación de acciones. El mismo programa impuso en 1979 la obligación de las dependencias de adecuar, sistemas, estructuras y procedimientos al Programa.

En 1980, "el Convenio Unico de Coordinación adaptó su esquema de sectorización al de la Administración Pública Federal, sus programas se agruparon en sectoriales, concertados y de desarrollo estatal. Se le incorporó el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) y se estableció la vigencia permanente del Convenio, liberándolo de su carácter anual".⁵⁰

Ya en este año se considera necesario contar con un foro de discusión entre los funcionarios de la Secretaría de Programación y Presupuesto y funcionarios estatales, por lo que se realizó la "Reunión Nacional de Funcionarios de los

⁵⁰ SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, 1979-1980 "Experiencias de Planeación Regional. La Planeación en la historia nacional". En: *Planeación Democrática, Secretaría de Programación y Presupuesto*. México, D.F., Núm. 8, octubre, 1983, p. 21

Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto". como resultado de esta reunión, se sustituyeron los COPRODES, que tenían carácter federal, por los COPLADE, que tenían carácter estatal, los cuales quedaron bajo la responsabilidad política y jurídica de los gobiernos estatales.

1980-1982. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO.

El Ejecutivo Federal publica el 17 de abril de 1980, el Plan Global de Desarrollo, preparado por la Secretaría de Programación y Presupuesto en un intento de globalizar efectivamente la planeación nacional.

El documento estaba dividido en 3 partes:

- 1) La política, con cuatro objetivos:
 - Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en los aspectos económico, político, social y cultural.
 - Ofrecer a la población empleo y mínimos de bienestar dando prioridad a las necesidades de educación, alimentación y vivienda.
 - Promover un crecimiento alto y sostenido.
 - Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

- 2) En el aspecto económico, se establecían políticas entre las cuales resaltan:
 - El fortalecimiento del Estado.
 - Generación de empleos.
 - Aceleración del crecimiento.
 - Reorientación de la estructura económica.

- **Mejorar el nivel de vida de la población.**
- **Estimular la inversión.**
- **Disminuir el consumo suntuario.**
- **Controlar la inflación.**
- **Reorientar la política exterior.**

3) **En el aspecto social, se desarrollaba la forma en que la actividad económica iba transformándose en desarrollo social, se proponía enfrentar directamente la atención de las clases necesitadas y en especial de la población rural.**

El Plan establecía una serie de metas a cumplir:

- **Lograr una tasa promedio del PIB del 8%. La industria debería crecer un 10.8% anual y la industria manufacturera un 10%.**
- **Generar 22 millones de empleos entre 1960 y 1962.**
- **Elevar la tasa de inversión al 27% en 1962.**
- **Avanzar la puesta en marcha de un nuevo esquema de financiamiento que descansa de manera principal en la utilización del ahorro interno.**
- **Modificar la estructura productiva del país dando el mayor énfasis a la producción de bienes de capital y de bienes de consumo básico.**
- **Desarrollar en forma acelerada el sector agropecuario para elevar el nivel de vida de campesinos y satisfacer las necesidades alimenticias de la población.**
- **Destinar mayores recursos para la provisión de índices mínimos de bienestar social, particularmente para la población marginada, urbana y rural.**
- **Controlar y reducir el proceso inflacionario.**

- Reducir en forma importante el desequilibrio externo mediante el incremento de las exportaciones petroleras y de las no petroleras.
- Descentralizar las actividades económicas.
- El mayor logro del Plan Global de Desarrollo fue el avance en la integración del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Plan integraría lo que se llamó las vertientes de instrumentación, que a continuación se desglosan:

- 1) **Obligatoria.**-En la vertiente obligatoria, las entidades y dependencias debían programar, sujetas al Plan Global de Desarrollo. La coordinación con la Administración Pública se llevó a cabo en tres niveles, el global, el sectorial y el institucional. La Secretaría de Programación y Presupuesto habría de firmar un Acuerdo de Coordinación con 14 dependencias y numerosas entidades en materia de programación, presupuestación y evaluación.
- 2) **Coordinada.**- En la vertiente coordinada, se integra el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) y los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), permitiendo la integración de Programas estatales que habrían de tomar tres modalidades.
- 3) **Inducida.**- En esta vertiente se ubican los programas Estatales de Inversión, que eran programas federales de inversión descentralizados a los gobiernos estatales. Los Programas Sectoriales Concertados (PROSEC), que eran programas institucionales de los sectores de la Administración Pública

Federal, dispuestos a coadyuvar en el logro de los objetivos sectoriales que requerían para su realización de la colaboración de los Ejecutivos estatales.

- 4) Concertada.- En esta última vertiente encontramos a los Programas de Desarrollo Estatal (PRODES), que integran acciones de los gobiernos federal y estatal, previéndose la participación de los municipios y de los sectores social y privado.

En este período se formalizan las vertientes de inducción y concertada, aunque encontraremos en la historia de la planeación nacional numerosos ejemplos de la participación del sector privado y social en la ejecución de planes y programas e incluso en su elaboración.

En la vertiente inducida el gobierno a través de diversos medios, como el gasto público en empresas públicas, la política tributaria y de estímulos fiscales, la política de comercio exterior, introdujo acciones que el Plan Global preveía que se realizaran por particulares o por el sector social.

En la vertiente concertada la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos establecieron tasas diferenciales, conforme a los diversos acuerdos firmados para el fomento. También se celebraron convenios respecto al sistema ferroviario y distribución y comercialización de productos a través de establecimientos de las paraestatales y tiendas de empleados. Para la evaluación del Sistema se creó la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, cuyo propósito era instrumentar y promover directrices en la evaluación del Sistema Nacional de Planeación.

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982, fue el último intento planificador antes de instalarse el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y en esta perspectiva aun contiene grandes deficiencias. El hecho de haberse realizado después de publicarse los programas sectoriales, causó graves desajustes, al punto de hacer creer que el Plan Global de Desarrollo fue un compendio de los Programas Sectoriales. Uno más en la falta de una verdadera obligatoriedad por parte de la Administración Pública Federal para cumplir con el mismo, además de que las metas contempladas eran muy ambiciosas y el sexenio 1976-1982, estaba por concluir..

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1982-1988.

Este documento surge como resultado del Plan Básico de Gobierno y la Plataforma Electoral elaborada por el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES), del Partido Revolucionarios Institucional. Este Plan estableció los objetivos , programas e instrumentos para alcanzar dichos objetivos en el sexenio 1982-1988.

En este periodo, se realizan ajustes al marco jurídico normativo de la planeación, desde el nivel constitucional, que da lugar a el surgimiento de el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que propone la elaboración de esquemas de trabajo que integren los esfuerzos de los sectores público, social y privado, con el fin de conseguir los objetivos y prioridades del desarrollo nacional bajo la rectoría del Estado.

Es en este contexto que se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 25, 26, 27 y 28, fortaleciendo la participación del Estado en materia de desarrollo económico y social. Así también, se publicó el 5 de enero de 1983 la Ley de Planeación, vigente a la fecha.

En cuanto a la vertiente de coordinación, se cambia la denominación de los Convenios Unicos de Coordinación por la de Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), considerando la proyección que estos instrumentos tenían en las tareas del desarrollo.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.

Al concretarse las reformas al marco jurídico de la planeación, se establece que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento rector de las acciones que, en materia de planeación, son llevadas a cabo por la Administración Pública Federal, en todas sus vertientes. Su ámbito de validez espacial es de seis años y el territorial comprende toda la República.

Así, en 1989 se presentó el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 26 constitucional y 21 de la Ley de Planeación, emanado del Sistema Nacional de Planeación Democrática que recogió las aspiraciones y demandas de la sociedad para lograr un desarrollo justo, sostenido y equilibrado. Como estrategia del plan se buscaba modernizar a México.

Este documento parte de un diagnóstico de la situación nacional en los aspectos políticos, económicos y sociales, contenido en su capítulo primero, que se refiere al balance general, los retos y las oportunidades, donde se analiza el avance del país, lo que se estimaba por avanzar, los aciertos y los errores, de lo cual se reconocía que los principales retos del país debían analizarse reconociendo su dimensión política, económica y social, encontrándose estas dimensiones entrelazadas y complementadas entre sí, optándose por atenderlas a través de tres acuerdos nacionales, así como con políticas que promueven la participación de México en el ámbito internacional.

Por primera vez se fijaron, de manera explícita, los objetivos principales del Plan, que eran:

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

Para el logro de estos objetivos, el Plan Nacional de Desarrollo, establecía en su Capítulo Segundo "Objetivos y Estrategias del Plan Nacional de Desarrollo", que la estrategia a emplear sería la modernización nacional.

Consideramos importante incluir con mayor detalle en otro capítulo, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, debido a que su instrumentación se aplica actualmente, para analizar los esfuerzos de planeación en materia de Desarrollo Social y así llegar a la necesidad de expedir una Ley de Desarrollo Social, que se propone en el último capítulo de este trabajo.

Como podemos observar, la planeación cuenta con una gran tradición histórica en nuestro país. Los esfuerzos que se han hecho son notables, sin embargo no son suficientes para concretar el logro de los objetivos tan promisorios plasmados en el documento rector de la Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que más adelante analizaremos algunas condiciones que propician esta situación.

CAPITULO III

MARCO JURIDICO DE LA PLANEACION

EN EL AMBITO FEDERAL.

En México se han dado muchos esfuerzos para lograr que la planeación se convierta en una herramienta que permita un desarrollo más ordenado, sostenido y justo para el país. Esto necesariamente se refleja en el marco jurídico que norma este proceso.

Con la aprobación del decreto que modifica a los artículos 16, 25, 26, 26 y 73 Constitucional⁵¹ se inicia una nueva etapa en la planeación del desarrollo del país. Estas modificaciones respondieron a la necesidad de recoger y expresar, en el texto constitucional, las lecciones prácticas que en materia de planeación se obtuvieron a través de varios años de experiencia en la materia y sienta las bases para la creación de un marco jurídico que regule el proceso de planeación de manera clara e integrada.⁵²

El marco jurídico de la planeación en México se encuentra integrado principalmente, por los siguientes ordenamientos:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
3. Ley de Planeación.
4. Ley de Ingresos de la Federación.
5. Presupuesto de Egresos de la Federación.

⁵¹ 3 de febrero de 1983.

⁵² SPP. *Asesores Jurídicos de la Planeación en México*. Ed. Porrúa, México, 1981. p. 38

6. Ley de Inversión Extranjera.
7. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
8. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.
9. Ley de Información, Estadística y Geográfica.
10. Ley General de Asentamientos Humanos.

LA PLANEACION EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La Constitución, se considera la depositaria de un "Proyecto Nacional" a partir del cual la planeación del desarrollo busca construir las instituciones que lo consoliden y crear los instrumentos adecuados para que el Estado promueva un desarrollo acelerado, equilibrado y congruente con ese proyecto ideal. Con el ánimo de ordenar y racionalizar el desarrollo de las actividades del Estado, el Ejecutivo Federal propuso una serie de reformas y adiciones al texto constitucional⁵¹ en lo relativo a la rectoría económica del Estado, a la economía mixta y a la planeación e impartición de justicia agraria.

Podemos afirmar que éstas reformas se propusieron adecuar, actualizar e incorporar los principios del desarrollo económico y social a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es así como el artículo 16 Constitucional fue adicionando con el contenido de los artículos 25 y 26 que se referían a la inviolabilidad de la correspondencia y al alojamiento del ejército en tiempos de guerra. En el artículo 25 se establecieron los fines de la rectoría económica del Estado, señalando los preceptos de planeación, conducción, orientación y coordinación de la actividad económica nacional, que buscan garantizar un desarrollo integral.

⁵¹ Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero de 1983.

La modificación al artículo 26 constitucional plasmó los principios que sirven de fundamento jurídico de la planeación en México al quedar de la siguiente manera:

ARTICULO 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 contenido en la Constitución actual 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 a 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. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

Del análisis de este artículo se desprenden las facultades que se confieren al Estado para planear el desarrollo nacional, institucionalizando y organizando el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que busca fortalecer la

capacidad del gobierno para hacer que los esfuerzos de la sociedad converjan hacia el desarrollo integral de la Nación. El carácter democrático del sistema se reafirma al contemplar la participación de los distintos sectores de la sociedad interesados en la incorporación de sus aspiraciones y demandas facultando al Ejecutivo de manera explícita, para que establezca los procedimientos de participación de aquéllos sectores en el proceso de planeación del desarrollo.

Así también, se estableció una organización jerarquizada del Sistema Nacional de Planeación Democrática a partir de un plan nacional de desarrollo único, del cual se derivan los programas de la administración pública federal, fijándose la obligatoriedad de su cumplimiento para el sector público, la coordinación con las entidades federativas y la concertación e inducción con las actividades de los particulares.

El último párrafo del artículo 28 referente a las atribuciones del Congreso en el proceso de planeación del desarrollo nacional, nos remite a la ley de la materia. Por otra parte, el artículo 73 constitucional, en su fracción XXIX-D contiene la facultad del Congreso para expedir "leyes sobre la planeación nacional del desarrollo económico y social".

Se considera que con estas reformas se logró establecer la base normativa para la organización de un sistema de planeación del desarrollo que incorpora las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas, esto con el objeto de contar con un elemento más para que la administración pública federal se conduzca en base a objetivos y prioridades dispuestos para lograr un desarrollo equilibrado y sostenido.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976, tiene por objeto establecer las bases de organización de la administración pública tanto centralizada como paraestatal a nivel federal.

En ella encontramos la distribución de las atribuciones y competencias que corresponden a cada una de las distintas dependencias y entidades que componen a la administración pública federal, tanto centralizada como paraestatal, destacando para nuestro estudio, los artículos 1; 9; 20; 22; 26; 31 fracciones XIV y XXIII; 32 fracciones I, II, III, IV, V, VI, VIII; 37 fracciones I, V, VII; 48; 49 y 50, esto por su contenido relacionado con la planeación.

Esta Ley obliga a que las dependencias y entidades de la administración pública federal conduzcan sus actividades en forma programada y con base en las políticas "que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo" se establezcan por parte del Ejecutivo Federal.⁵⁴

En el Título Segundo, denominado "De la Administración Pública Central", se dispone el establecimiento de servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística dentro de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos a efecto de cumplir cabalmente con las obligaciones contenidas en la Ley de Planeación.⁵⁵

⁵⁴ Artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, México 1992.

⁵⁵ El artículo 9 de la Ley de Planeación dispone que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo.

Establece también que el Presidente de la República podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, con el objeto de favorecer a su desarrollo integral, congruentes con lo dispuesto por el artículo 28 constitucional y con los artículos 33, 34, 35 y 36 de la Ley de Planeación.

Dentro de las atribuciones y competencias de las Secretarías de Estado, destacan las relativas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contenidas en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que dispone, entre otras cosas, lo siguiente:

Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con una participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;

....

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

....

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

De igual manera, la Secretaría de Desarrollo Social tiene injerencia en la planeación del desarrollo, dentro de la vertiente de coordinación y en lo

referente a planeación y desarrollo regionales, todo esto previsto en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que a la letra dice:

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

...

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

...

III. Coordinar las acciones que inciden en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control.

...

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

...

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

...

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

...

VIII. Coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas, a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación; de aplicación, recuperación y revaloración de recursos para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran con ese propósito, previa calificación, con la intervención de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado.⁸⁸

A la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo le corresponde, según lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley en comento, el despacho de los siguientes asuntos vinculados a las tareas de planeación.

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

...

⁸⁸ *Los Organismos de la Administración Pública Federal*, Ed. Porrúa, 1982.

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

...

VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones de la administración pública federal con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

En lo referente a la administración pública paraestatal se establece que el Presidente de la República podrá agrupar a las entidades en sectores definidos para que el Ejecutivo Federal intervenga en la operación de aquéllas conforme a lo dispuesto por las leyes. De acuerdo al agrupamiento hecho, el Ejecutivo Federal intervendrá a través de la dependencia que corresponda, la cual fungirá como "dependencia coordinadora del sector".⁵⁷

Sin embargo, el artículo 50 dispone que las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el Sistema Nacional de Planeación Democrática se llevarán a cabo por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, sin perjuicio de las atribuciones que competen a las coordinadoras del sector.

⁵⁷ Artículo 48 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

LEY DE PLANEACION

Con el fin de que el Ejecutivo Federal contara con las facultades necesarias para realizar las funciones que en materia de planeación le ha encomendado el artículo 26 constitucional, el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Planeación, misma que fue publicada el 5 de enero de 1983 que define los principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Ley abroga a la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930. La Ley permitió consolidar los avances y superar deficiencias, tratando de que el Plan y los programas trascendieran de la etapa de formulación a la concreción, reconociendo que las cambiantes condiciones de la realidad implican la posibilidad de modificarlos y actualizarlos.

El ordenamiento invocado, busca consolidar el Sistema Nacional de Planeación Democrática al definir y establecer el proceso de planeación, las atribuciones de sus componentes y formas de relación; y al precisarse el Plan y los programas que se generan en su seno, así como su jerarquía, alcance temporal y geográfico.

La Ley de Planeación, está conformada por 44 artículos distribuidos en siete capítulos, destacando los aspectos jurídico-administrativos que se mencionan a continuación.

En su capítulo primero establece que las disposiciones de la Ley son de orden público e interés social. El objeto de esta Ley,⁵⁵ consiste en regular el ejercicio de la Planeación Nacional del Desarrollo y establecer las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la coordinación con las entidades federativas y la integración de los diversos

⁵⁵ Artículo 1o. de la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.

grupos sociales que tengan interés en participar en la consecución de los objetivos y prioridades del plan.

En este capítulo encontramos los principios en los que se sustenta la planeación, derivados de los postulados constitucionales y de la necesidad de que la sociedad pueda integrarse en la consecución de las metas que configuran el proyecto nacional. Así, según el artículo 2o. de la ley en estudio, la planeación tenderá al fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, económico y cultural; la preservación y perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo; la igualdad de los derechos y el respeto a las garantías individuales y sociales, el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre y el equilibrio de los factores de la producción.

También, se define la planeación nacional del desarrollo como un medio o instrumento del Ejecutivo de la Unión para lograr la ordenación racional y sistemática de acciones tendientes a la transformación del país en base al ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado para intervenir en la vida de la nación. Asimismo, se señala la responsabilidad del Ejecutivo Federal de conducir la Planeación Nacional del Desarrollo.

Acorde con el último párrafo del artículo 26 constitucional, la Ley de Planeación señala que el Poder Legislativo conocerá y participará en la planeación del desarrollo nacional, al establecer que el Ejecutivo Federal deberá hacer llegar al Congreso de la Unión, los "criterios" que servirán de base para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo para que, éste último, en ejercicio de sus atribuciones, formule las observaciones y recomendaciones que juzgue pertinentes.

El Poder Ejecutivo informará anualmente al Legislativo sobre la Ejecución del Plan, los programas a través de las instancias que la representación nacional tiene como atribuciones para revisar la actuación del Ejecutivo Federal.

Refiere la Ley en comento sobre la obligatoriedad de la planeación para la administración pública federal, moderando lo referente a las entidades de la administración pública paraestatal en respeto a su autonomía patrimonial y jurídica.

Asimismo, se indica que las iniciativas de leyes deben considerar las relaciones que guarden con la Planeación Nacional del Desarrollo y que se exprese en las mismas, además de que se establece que es el Ejecutivo Federal, el facultado para interpretar y aplicar el ordenamiento para efectos administrativos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁵⁹

El capítulo segundo, dispone que a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Administración Pública Federal llevará a cabo las tareas de planeación nacional del desarrollo, integrado por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal por medio de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación.

Para la operación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se otorga al Ejecutivo Federal la facultad de establecer las normas relativas a la organización y funcionamiento del Sistema, así como las relativas al proceso de planeación y sus etapas.

⁵⁹ Aunque en el texto de la Ley se señala que será a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ésta desapareció por Decreto Presidencial del 21 de febrero de 1982, Decreto por el cual se confieren sus atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Este capítulo señaló con claridad, en su momento, las atribuciones que en materia de planeación corresponden a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática. En la actualidad su interpretación es compleja, debido a que la dependencia encargada de coordinar las actividades de la planeación nacional del desarrollo era la Secretaría de Programación y Presupuesto, dependencia que desaparece por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1992, y sus atribuciones se entienden conferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según el artículo quinto transitorio del referido decreto.

Hasta ese momento, no había mayor complicación, pero el 25 de mayo de 1992 se crea la Secretaría de Desarrollo Social, que absorbe facultades de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que desaparece, de la Secretaría de Educación Pública y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de planeación regional.

El capítulo tercero, regula la participación social en las tareas de planeación para que la expresión de opiniones y propuestas por parte de la población se vean reflejadas en la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas derivados de éste. Se faculta pues al Ejecutivo Federal, para que determine las formas y los términos a que se sujetará la participación de los diversos grupos sociales, así como la participación que el Poder Legislativo tiene en este aspecto.⁶⁰

El capítulo cuarto se refiere al Plan y los programas que surjan del Sistema Nacional de Planeación Democrática, estableciendo sus elementos y características esenciales. Para lograr la vinculación del mediano con el corto

⁶⁰ Artículo 20 de la Ley de Planeación, op. cit.

plazo, las dependencias y entidades deben elaborar programas anuales⁶¹ que consideren tanto los aspectos administrativos como los de política económica y social de la dependencia o entidad correspondiente; así como las acciones que serán objeto de coordinación con las entidades federativas y de inducción o concertación con los grupos sociales y privados interesados.

Se prevé que los proyectos de Presupuesto de Egresos y de Ley de Ingresos serán elaborados en base a esos programas anuales, garantizando con esto la congruencia de los instrumentos de desarrollo económico y social con que cuenta el Estado, con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y los programas; estas metas deben observarse en la celebración de convenios con las entidades federativas y en la concertación con los grupos sociales y particulares interesados.

Es en el capítulo quinto donde, reconociendo la organización federal de la República, se pretende lograr una coordinación de las tareas de interés común que corresponden a los poderes ejecutivos local y federal para lograr un desarrollo equilibrado en las diversas regiones del país, considerando por supuesto a los municipios en lo que a éstos corresponde.

Regula por ende las relaciones de coordinación para la planeación entre la Federación los estados y municipios, y consolida las acciones que en la vertiente de coordinación se dan, siendo lo antes referido el objeto de éste capítulo de la ley y, por ello, se reconoce la autonomía de que gozan las entidades federativas y los municipios para conducir la planeación del desarrollo en sus respectivos ámbitos.

⁶¹ Artículo 27 de la Ley de Planeación, op. cit.

Congruente con lo anterior y para dotar de eficacia a las acciones de coordinación, se otorga la facultad al Ejecutivo Federal para que de acuerdo con los gobiernos estatales y, a través de éstos, con los municipales, coordine su participación en los aspectos de planeación que les competen y contribuya así a la consecución de los objetivos nacionales, fortaleciendo el esquema del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El capítulo sexto, establece las bases para actuar en las vertientes de concertación e inducción a través de contratos o convenios de carácter administrativo, logrando con esto que el contenido de los mismos se ajuste a los objetivos de la planeación y se preserve así el interés general de que están investidos.

El último capítulo de la Ley de Planeación, determina las responsabilidades en que se incurre de no observar las disposiciones contenidas en esta Ley, así como las sanciones y medidas disciplinarias correspondientes, garantizando de esta manera el adecuado desarrollo de las acciones que regula la ley de la materia.

Finalmente, para asegurar el cumplimiento de los compromisos contraídos en el marco de la coordinación, se establece que los convenios que celebren los gobiernos estatales con el Ejecutivo Federal contendrán, a propuesta de este último, sanciones por el incumplimiento de los mismos y, en caso de que surjan controversias, éstas serán resueltas por el órgano superior del Poder Judicial de la Federación en los términos del artículo 105 constitucional y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del propio precepto constitucional.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION

Es un ordenamiento aprobado por el Congreso de la Unión anualmente para el ejercicio fiscal de que se trate, en el que se establecen los ingresos estimados que percibirá la Federación en el período referido.

Es importante vincular esta Ley en el marco normativo de la planeación del desarrollo, dado que para estar en condiciones de referirnos al Presupuesto de Egresos de la Federación, primeramente necesitamos conocer los recursos con que contará la Federación para tal propósito. Para efectos de este trabajo, expondré concretamente lo concerniente a la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1997.

En esta Ley se establece que la Federación percibirá ingresos provenientes de impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, derivados de financiamientos y otros, por un total estimado de 725,789.6 millones de pesos. Se estipula también que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informará al Congreso de la Unión trimestralmente, sobre los ingresos percibidos por la Federación en el ejercicio fiscal 1997, en relación con las estimaciones señaladas.

En su artículo 2o. se autoriza al Ejecutivo Federal, para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, en los términos de la Ley General de Deuda Pública y para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1997, "por un monto de endeudamiento neto externo que no exceda de 5 mil millones de dólares de los Estados Unidos de América, conforme al tipo de cambio que

publique el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación y que se haya determinado el último día hábil bancario del ejercicio fiscal de 1997.⁶² .

De igual forma, se autoriza un endeudamiento neto interno para el Gobierno Federal hasta por 34 mil millones de pesos. Se autoriza al Distrito Federal a contratar y ejercer créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público por un monto neto de 5,950 millones de pesos, para financiar el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal del ejercicio fiscal 1997. Del ejercicio de todas estas facultades, el ejecutivo federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dará cuenta trimestralmente al Congreso de la Unión.

Se establece también que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, estarán obligados al pago de contribuciones y sus accesorios, de productos y aprovechamientos, acorde con las disposiciones y reglas que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En la Ley en comento se establecen las líneas a seguir en materia de estímulos fiscales y facilidades administrativas para el cumplimiento de las obligaciones en esta materia.

Finalmente, se aprueban las modificaciones a las tarifas de los impuestos generales a la exportación y a la importación, efectuadas por el Ejecutivo Federal durante 1996.

⁶² Artículo 2o. de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1997, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1996.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

Es una disposición jurídica decretada por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción IV del artículo 74 constitucional. En ella se establecen los lineamientos para el ejercicio y control del Gasto Público Federal en el ejercicio fiscal de que se trate.

En razón del tema objeto de esta investigación, solamente nos referiremos al presupuesto destinado para desarrollo social, concretamente la partida presupuestal prevista para el Ramo 00026, Superación de la Pobreza.

Considero importante señalar que esta partida presupuestal en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996, fue de \$11,000,000,000.00, mientras que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1997, la erogación prevista para este ramo, importa la cantidad de \$12,650,000,000.00, distribuidos de la siguiente manera:

Fondo de Desarrollo Social Municipal	\$8,222,500,000.00
Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo	4,427,500,000.00

*La Secretaría de Desarrollo Social definirá el esquema de operación de los recursos del Ramo 00026, Superación de la Pobreza, a efecto de garantizar congruencia, transparencia y eficacia en la conducción de la política social a nivel nacional y agilizar la transferencia de recursos de carácter federal a las entidades federativas para inducir la participación de los gobiernos estatales y

municipales, así como de sus comunidades en la promoción del bienestar social".⁶³

El Fondo de Desarrollo Social Municipal se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a una fórmula basada en los indicadores de pobreza, que la Secretaría de Desarrollo Social sometió a consideración de las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y de Desarrollo Social, de la Cámara de Diputados, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1997 mediante el Acuerdo que tiene por objeto determinar la fórmula y metodología para la distribución entre las entidades federativas, de las erogaciones federales previstas para el Fondo de Desarrollo Social Municipal del Ramo 00026, Superación de la Pobreza, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1997, así como la asignación presupuestal de dicho Fondo, para las entidades federativas, mismo que expongo a continuación:

Para los efectos de este Acuerdo, se entiende por:

- I. Fondo: El Fondo de Desarrollo Social Municipal del Ramo 00026, Superación de la Pobreza, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1997, y
- II. Entidades federativas: Los Estados de la República, sin considerar al Distrito Federal.

Para la distribución entre las entidades federativas de las erogaciones previstas en el Fondo, se aplicaron la metodología y fórmulas siguientes, con

⁶³ Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1997, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1996.

base en la información de la muestra del uno por ciento del XI Censo General de Población y Vivienda, publicado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Fueron identificados, de entre la población total, a quienes no alcanzan a satisfacer mínimamente sus necesidades básicas, reuniendo regionalmente a los hogares identificados como pobres extremos.

La metodología está sustentada en el Índice Global de Pobreza y se desarrolla en dos etapas. En la primera se identifica de entre la población total, con base en las brechas de pobreza, sólo a quienes no alcanzan a satisfacer mínimamente sus necesidades básicas. La segunda consiste en reunir regionalmente a todos los hogares identificados como pobres extremos.

Las necesidades básicas se identificaron en las dimensiones siguientes:

- Ingresos por persona;
- Rezago educativo promedio por hogar;
- Espacio de la vivienda;
- Disponibilidad de electricidad-combustible, y
- Disponibilidad de drenaje.

Para cada hogar se estimaron las cinco brechas de pobreza que corresponden a las necesidades mencionadas, a partir de sus respectivas normas, las cuales sirven para comparar la situación de cada familia, con base en la siguiente expresión:

$$P_j = \left[\frac{z_w - x_w}{z_w} \right] = \left[1 - \frac{x_w}{z_w} \right]$$

Donde:

P_j = Brecha de pobreza referida a la norma, para el hogar j en estudio.

Z_w = Es la norma previamente establecida para la variable X que representa la necesidad W del fenómeno.

X_w = Indica al valor observado en cada hogar para la variable X correspondiente a la necesidad W .

La idea principal que le da integralidad a esta metodología sostiene que la pobreza es un fenómeno multidimensional y, por ende, la identificación tomó en cuenta varios aspectos del problema, los conjugó y determinó finalmente si un hogar debía o no considerarse como pobre. Así, una vez determinadas las cinco brechas, se combinaron entre sí y produjeron un valor índice que sirvió para distinguir a los hogares pobres extremos de los que no lo son.

La siguiente fórmula representa el Índice Global de Pobreza de un hogar, el cual se conforma por las brechas (P_1, P_2, \dots, P_5) , a las que les corresponden los respectivos ponderadores $(\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_5)$.

$$IGP_j = (P_{1j}\beta_1 + P_{2j}\beta_2 + \dots + P_{5j}\beta_5)^\alpha$$

Donde:

j = Es el hogar en estudio.

α = Es el parámetro que expresa la preocupación social hacia la pobreza. Asume el valor de 2, para atribuir mayor peso a la brecha global

estimada, entre el conjunto de normas $\{z_w\}$ previamente establecidas y las observaciones de sus respectivas variables X_w seleccionadas como representantes de las necesidades en estudio.

$\beta_{1,...,5}$ = Ponderador asociado a la necesidad W del fenómeno.

Para poder mezclar estos factores, se ubican los resultados de cada brecha dentro de una misma escala que guarda una métrica similar para las cinco necesidades consideradas. El hogar puede mostrar alguna necesidad satisfecha que represente un logro, pero al mismo tiempo encontrarse en rezago respecto a otras necesidades y, en ese caso, tener carencias que limiten sus oportunidades de desarrollo.

Cada brecha se pondera en función del peso que se considera tiene en la explicación del fenómeno. Para establecer el valor de los ponderadores se optó por estimar el costo aproximado para una familia de acceder a esos satisfactores o la importancia que otorga el gobierno al proporcionar un servicio, dado que algunas de las necesidades se satisfacen con el esfuerzo privado de cada hogar y otras constituyen servicios de carácter público.

Para dar un mayor énfasis a la asignación del Fondo y destinar más recursos a los estados que contribuyen en mayor medida a la pobreza, se eleva la suma de las brechas ponderadas al cuadrado. Con esta operación adquieren más peso las brechas y, en consecuencia, la distribución se realiza en función de qué tan profunda es la pobreza de las familias.

Después de calcular el Índice Global de Pobreza del hogar elevado al cuadrado, se multiplica dicho valor por el tamaño del hogar, para incorporar el factor poblacional. Este paso se realiza para obtener elementos comunes en

una masa carencial, que permitan llevar a cabo la etapa de agregación, como se muestra a continuación:

$$MCH_j = IGP_j \cdot T_j$$

Donde:

MCH_j = Masa Carencial del Hogar j ;

IGP_j = Índice Global de Pobreza del hogar en estudio;

T_j = Número de integrantes del hogar en estudio.

Con lo anterior, se conforma una *Masa Carencial del Hogar*, que a medida que se agrupa regionalmente permite obtener la *Masa Carencial Municipal*, determinada por la siguiente fórmula:

$$MCM_m = \sum_{j=1}^{jm} MCH_j$$

Donde:

MCM_m = Masa Carencial del Municipio m ,

MCH_j = Masa Carencial del Hogar j ;

jm = Número total de hogares pobres del municipio analizado.

Una vez determinada la situación prevalectente de pobreza en el municipio, se define la del respectivo estado, mediante la suma de las masas carenciales de los municipios que lo integran, como se expresa a continuación:

$$MCE_e = \sum_{m=1}^{m_e} MCM_m$$

Donde:

MCE_e = Masa Carencial del estado e,

MCM_m = Masa Carencial del Municipio m,

m_e = Número de municipios del estado analizado.

La *Masa Carencial Estatal* es la suma de las masas carenciales municipales del estado en cuestión. Si se suman las masas carenciales de los 31 estados para obtener la *Masa Carencial Nacional*, como se muestra a continuación:

$$MCN = \sum_{e=1}^{31} MCE_e$$

Donde:

MCN = Masa Carencial Nacional,

MCE_e = Masa Carencial del Estado e;

Cada una de las masas carenciales estatales se divide entre la *Masa Carencial Nacional* para determinar la aportación porcentual que le corresponde a cada entidad, como indica la siguiente fórmula:

$$AE = \frac{MCE}{MCN} \cdot 100$$

Donde:

AE = Aportación porcentual del Estado e,

MCE = Masa Carencial Estatal.

MCN = Masa Carencial Nacional.

Con esta transformación a *masa carencial*, se traduce el fenómeno a una misma expresión nacional y así la asignación se sujeta a los mismos criterios,

es decir, en función de la proporción con que cada entidad federativa participa en la magnitud de la pobreza.

La selección de los indicadores de pobreza considerados para la conformación de cada P_j , las normas establecidas y el procedimiento seguido para la medición de las brechas, son los que a continuación se describen brevemente:

En materia de ingresos, se establece como norma una línea de pobreza extrema por persona de \$110, 551.09 pesos mensuales de 1990. Para el cálculo del ingreso promedio del hogar se tomaron en cuenta los ingresos por trabajo recibidos por todos los perceptores reportados de cada hogar y se dividió el monto entre el número de sus integrantes.

La brecha de ingreso obtenida se ordena dentro de una escala común que señale las carencias y los logros. Para tal fin, se tomó como base el valor máximo de los ingresos registrados para reescalar aquellos valores fuera del rango previamente establecido. El ponderador es de 55 por ciento.

En cuanto a educación, para calcular la brecha de la misma, se combinaron las variables censales de alfabetismo, grados aprobados y nivel de instrucción según la edad de cada integrante del hogar. Como la educación es un atributo personal, se estima la brecha individual para después obtener la brecha educativa promedio del hogar. La norma de pobreza extrema requiere primaria completa a partir de los catorce años. Para menores de catorce años se consideran normas acordes según la edad.

El nivel educativo se obtiene mediante la relación de grados aprobados del individuo entre su respectiva norma, previamente establecida para la edad de

la persona. Esta relación se multiplica por la variable condición de alfabetismo cuando las personas tengan diez años o más, como se muestra a continuación:

$$NE_i = (E_i / N_i) \cdot \text{Alfabetismo}$$

Donde:

NE_i = Indica el nivel educativo de la persona i en el hogar j ;

E_i = Representa los grados aprobados del individuo i acorde con su nivel de estudios y edad, en el hogar j ;

N_i = Es la norma mínima requerida de grado escolar aprobado para el individuo acorde a su edad.

El indicador de alfabetismo actúa como variable de control, de manera que anula cualquier valor alcanzado en años aprobados si la persona siendo de diez años o más no sabe leer ni escribir. A la variable alfabetismo se le asigna valor 0 cuando la persona no sabe leer y escribir, en caso contrario vale uno.

La norma establecida para grados aprobados tiene un margen de tolerancia. A los niños de 7 y 8 años no se les pide ningún año aprobado, si estos niños tienen grados aprobados se considera como logro educativo.

La siguiente tabla muestra las normas asociadas a la edad.

Edad (años)	Norma (grados aprobados)	Alfabetismo (exigencia)
7	0	no se exige
8	0	no se exige
9	1	no se exige
10	2	se exige
11	3	se exige
12	4	se exige
13	5	se exige
14 y más	6	se exige

La brecha educativa de la persona se obtiene restando de la unidad el nivel educativo de la persona (NE_p), como lo indica la siguiente expresión:

$$\text{Brecha educativa} = 1 - NE_p$$

Una vez estimada la situación de los hogares a través de su brecha educativa promedio, se procede a incluirla en la misma escala, es decir, entre cero y uno a los hogares que muestren un rezago educativo y entre -0.5 y cero a aquellos que expresen un logro. El ponderador es de 15 por ciento.

En materia de vivienda, este indicador se compone de la relación existente entre el número de personas que conforman el hogar y el número de cuartos dormitorio disponibles en la vivienda. La norma se fija en 3 personas por cada cuarto dormitorio.

El ponderador de vivienda fue de 7.5 por ciento, equivalente al porcentaje del gasto familiar destinado al alquiler de la vivienda y al pago de bienes y servicios asociados a la misma, en los deciles I al III de la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares de 1989.

Para la construcción de este indicador que expresa la disponibilidad de espacio se aplica la siguiente fórmula:

Núm. de cuartos dormitorio * 3

Núm. de ocupantes por hogar

En materia de electricidad-combustible, como la variable electricidad sólo asume los valores de 1 y 0, se toma como una variable de control. Si el hogar reportó no tener electricidad, se evalúa además el combustible que utiliza para cocinar los alimentos. Se establece el gas como la norma de combustible para cocinar, como se puede apreciar en la siguiente tabla que muestra los valores asignados a cada categoría censal.

<u>Categoría</u>	<u>Valor asignado para el cálculo</u>
electricidad	1.5
gas	1.0
petróleo	0.5
leña o carbón	0.0

La anterior asignación de valores responde a criterios de simetría, utilizados de igual forma que en el indicador de drenaje. El valor del ponderador para electricidad combustible es del 15 por ciento.

En materia de drenaje, para la eliminación de excretas se establece como norma mínima aceptable el drenaje conectado a la fosa séptica, como se indica en la siguiente tabla:

<u>Categoría</u>	<u>Valor asignado para el cálculo</u>
conectado al de la calle	1.5
conectado a la fosa séptica	1.0
con desagüe al suelo, a un río o a un lago	0.5
no dispone de drenaje	0.0

El ponderador para esta dimensión fue de 7.5 por ciento, y se obtuvo de la diferencia con respecto a la unidad de la suma de los anteriores ponderadores. Una ventaja de esta estimación es que ahora el cálculo se trabajó con la muestra publicada del 1 por ciento del Censo General de Población y Vivienda de 1990 y por ende, la estimación se hizo con registros a nivel persona.

El monto correspondiente a cada entidad federativa para superar la pobreza, se determina en dos etapas. En la primera, se aplica un criterio de equidad, al destinarse una cantidad que garantiza que cada una de las 31 entidades federativas reciba, por lo menos, el uno por ciento del monto total del Fondo.

En la segunda etapa, la asignación se lleva a cabo conforme al nivel de pobreza, es decir, de acuerdo a los porcentajes determinados por la aplicación de la fórmula de distribución basada en el Índice Global de Pobreza.

Este esquema permite un equilibrio en la asignación a las entidades federativas ya que se evita, con la primera etapa, que las que presenten indicadores de pobreza menos severos muestren una drástica reducción de sus recursos para superar la pobreza. Así, casi una tercera parte del Fondo sirve para asegurar que todas las entidades federativas obtengan, al menos, un monto mínimo que les permita atender las demandas sociales prioritarias.

El monto asignado a las entidades federativas es la suma de las cantidades determinadas por ambas etapas.

Aplicando la metodología y fórmulas señaladas en este Acuerdo de distribución de los recursos correspondientes al Ramo 00026, Superación de la Pobreza, las asignaciones previstas para el Fondo, entre las entidades federativas para el ejercicio fiscal de 1997, son las siguientes:

<u>Entidad federativa</u>	<u>Monto</u> (pesos)
Aguascalientes	106,537,000.00
Baja California	127,345,963.00
Baja California Sur	92,914,250.00
Campeche	129,093,250.00
Chiapas	568,731,000.00
Chihuahua	208,851,500.00
Coahuila	164,450,000.00

Colima	96,674,846.00
Durango	201,451,250.00
Guanajuato	402,080,250.00
Guerrero	436,614,750.00
Hidalgo	306,945,925.00
Jalisco	327,959,948.00
México	541,862,750.00
Michoacán	412,769,500.00
Morelos	140,604,750.00
Nayarit	133,204,500.00
Nuevo León	177,606,000.00
Oaxaca	545,151,750.00
Puebla	506,150,500.00
Querétaro	156,227,500.00
Quintana Roo	119,226,250.00
San Luis Potosí	298,476,750.00
Sinaloa	200,629,000.00
Sonora	148,546,623.00
Tabasco	222,629,750.00
Tamaulipas	206,384,750.00
Tlaxcala	134,026,750.00
Veracruz	666,266,175.00
Yucatán	197,340,000.00
Zacatecas	219,540,750.00

La Secretaría de Desarrollo Social convendrá con las entidades federativas, en el marco de los convenios de desarrollo social, la distribución entre los municipios de los recursos de dicho fondo.

Para garantizar el cumplimiento de las acciones de los convenios de desarrollo social, la Secretaría de Desarrollo Social efectuará el seguimiento físico-financiero y la evaluación del avance de obras, cuando se detecten desviaciones o incumplimiento de lo convenido podrá suspender la radicación de fondos federales.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Secretaría de Desarrollo Social, los gobiernos estatales y municipales, promoverán la participación ciudadana en el destino, vigilancia y aplicación de los recursos federales y estatales, convenidos en materia de desarrollo social.⁶⁴

⁶⁴ Todos los datos fueron recibidos del Acuerdo que tiene por objeto determinar la fórmula y metodología para la distribución entre las entidades federativas, de las erogaciones federales previstas para el Fondo de Desarrollo Social Municipal del Ramo 00028, Supersión de la Pobreza, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1997, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1997, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1997.

CAPITULO IV

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000

En atención a lo dispuesto por el Artículo 26 Constitucional y el artículo 5o. de la Ley de Planeación, el Poder Ejecutivo Federal cumple con la obligación de elaborar, presentar y enviar al H. Congreso de la Unión, para su examen y opinión, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Para su elaboración, se efectuó una consulta nacional, organizada a través de 97 foros, que implicaron 516 eventos, en donde se presentaron 12,000 ponencias. Es importante destacar que se recibieron más de 300,000 aportaciones de la población, en buzones y centros de recepción instalados en todo el territorio nacional.

El Plan es un documento preparado por el Ejecutivo Federal, para normar obligatoriamente sus programas institucionales y sectoriales, así como para orientar la concertación de sus tareas con los demás poderes de la Unión y con los órdenes de gobierno estatal y municipal, además de inducir la participación de los sectores social y privado.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propone cinco objetivos fundamentales:

- I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.

- II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
- III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
- IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las posibilidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia, y
- V. Promover el crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable.⁶⁵

EL DESARROLLO SOCIAL EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

Este instrumento propone impulsar el federalismo para fortalecer los estados y municipios, fomentar la descentralización y el desarrollo regional. El objetivo de avanzar hacia un desarrollo social sustentado en la equidad de oportunidades, exige la aplicación de una política social que sea nacional e integral, federalista, participativa, incluyente, eficaz y responsable.

En este sentido, el Plan propone diversas estrategias a efecto de sentar bases firmes para superar los desequilibrios entre las variadas regiones geográficas; entre la pluralidad de grupos sociales y entre los sectores productivos. Se propone superar los contrastes con oportunidades de capacitación, empleo e

⁶⁵ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1995.

ingreso, así como ampliar la dotación de servicios de salud, educación y vivienda con calidad. La política social deberá enfocarse prioritariamente al combate a la pobreza, dando énfasis a la atención de grupos, comunidades y zonas geográficas que padecen las más graves desventajas económicas y sociales. Esta estrategia implica la incorporación de actividades productivas y la promoción de empleos que eleven el ingreso familiar.

Se propone conformar una política social integral y descentralizada que se concentre en los grupos y regiones con menos oportunidades, con lineamientos para la formulación de programas que den atención a la mujer, a los jóvenes, a los pueblos indígenas, a las personas discapacitadas y a las personas de la tercera edad.

Nuestra Constitución Política es resultado de un movimiento de hondas raíces sociales que asignó al Estado la responsabilidad de procurar la igualdad de oportunidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Dos componentes fundamentales de la justicia social son la seguridad y la igualdad en el ejercicio de las garantías individuales y la obligación permanente del Gobierno de moderar las inequidades y procurar la igualdad de oportunidades.

En el umbral del siglo XXI, el principal desafío de México consiste en disminuir la pobreza y la desigualdad que existe entre los diferentes estratos de la población. México tiene una larga experiencia en cuanto a instituciones e instrumentos en materia de educación, salud, seguridad social, reforma agraria, abasto y vivienda. A partir de estos logros, la política de desarrollo social se plantea hoy nuevos retos y perspectivas.

El Gobierno debe desplegar y subrayar su papel rector en la atención de las necesidades básicas de los grupos sociales y de las regiones más agudamente marginadas de los beneficios del progreso, al tiempo que promueve las condiciones que permitan a la sociedad desarrollar su propia iniciativa. En este sentido, se propone atención prioritaria a las familias en condiciones de pobreza extrema, a las comunidades indígenas y a los grupos en desventajas para integrarse al desarrollo.

La dimensión de los rezagos estructurales, agravados por la crisis económica, implica el imperativo de convocar a una cruzada nacional por el bienestar, capaz de hacer converger la fuerza y el talento de todos los mexicanos y de las diversas instituciones en un nuevo acuerdo social. Por ello, señala el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, una política de desarrollo social nacional, integral, incluyente, participativa y federalista, cuya formulación y ejecución deberá ser resultado de un amplio proceso de concertación y participación, apoyada en una alianza nacional para el bienestar, que movilice las fuerzas sociales y políticas, a las organizaciones ciudadanas y a los tres niveles de gobierno.

Una política integral de desarrollo social implica avanzar en la consolidación de una nueva institucionalidad que establezca claramente la concurrencia de los gobiernos municipal, estatal y federal, la participación de las organizaciones no gubernamentales y en general de la sociedad en su conjunto, ello implica una nueva concepción del federalismo que evite la centralización excesiva de las decisiones y funciones gubernamentales, que actúa en detrimento del bienestar general de la sociedad.

Después de haber disminuido sensiblemente durante los años ochenta, el gasto social ha recuperado su dinamismo, hasta representar actualmente alrededor de 10% del PIB. Estos resultados reflejan la determinación de los mexicanos para elevar su calidad de vida, sin embargo, persisten desigualdad y pobreza. En cuanto al empleo la situación es compleja, una gran cantidad de trabajadores laboran con índices de productividad extremadamente bajos, sobre todo en el sector rural, sin un empleo estable, sin protección laboral ni seguridad social.

En materia de educación, aun cuando se ha ampliado considerablemente la infraestructura educativa, el país sigue teniendo un nivel bajo de escolaridad y aprovechamiento, más de seis millones de mexicanos de quince años en adelante son analfabetos.

En relación a la salud, a pesar de que la esperanza de vida se ha incrementado, el acceso a los servicios no es una realidad para millones de mexicanos, quienes se encuentran al margen de los requerimientos básicos de seguridad e higiene. En materia de vivienda existe un déficit nacional aproximado de 4.6 millones de vivienda, entre necesidades de construcción y mejoramiento, lo anterior, sumado a los cambios de la pirámide poblacional, sin lugar a dudas requerirá una mayor demanda de espacios habitacionales y servicios conexos.

El problema social de atención urgente es la pobreza extrema. Cerca de catorce millones de mexicanos no pueden satisfacer sus necesidades más elementales. El sector rural concentra tres cuartas partes de esta población, la pobreza y la marginación afectan de manera grave a la población indígena, quienes residen en comunidades apartadas de los beneficios sociales y los servicios públicos básicos.

México enfrentará un desafío demográfico a corto plazo, puesto que para el año 2000 se espera que la población sea de poco menos de cien millones de personas. Entre 1995 y 2000 habrá aproximadamente 1.8 millones de nuevos habitantes por año. El número de hogares en México ha aumentado considerablemente. En 1930 existían alrededor de 3.8 millones de hogares, que se incrementaron a 4.6 millones en 1960 y a 16.1 millones en 1992. En poco más de seis décadas, el número de hogares se multiplicó cinco veces.

La provisión de vivienda deberá adecuarse a las demandas y necesidades que plantea la cambiante estructura y tamaño de los hogares, lo cual exige el despliegue de grandes esfuerzos en esta materia, que deberá recibir la demanda de un numeroso contingente de jóvenes en edad de formar un hogar independiente.

Los flujos migratorios, que se dirigen principalmente de zonas rurales a las ciudades, son resultado de la centralización de la actividad económica, lo que ha ocasionado la concentración de la población en unas cuantas ciudades y centros urbanos. En las últimas décadas, fenómenos tales como la reestructuración económica y la relocalización de los procesos productivos ha intentado frenar esta tendencia, ocasionando un crecimiento de ciudades de tamaño intermedio y multiplicación de ciudades pequeñas.

Ante la persistencia de rezagos históricos y la presencia de nuevos factores que afectan el nivel de vida de los mexicanos, se demanda una gran movilización para hacer del bienestar social una realidad y no solo un plan de gobierno.

La política de desarrollo social que asume el Gobierno de la República para el periodo 1995-2000, tiene como objetivo propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución: elevar los niveles de vida de los mexicanos y de manera prioritaria, disminuir la pobreza extrema y la exclusión social. Para lograrlo, se plantea:

- 1. Ampliar y mejorar la educación, la salud y la vivienda;**
- 2. Armonizar el ritmo de crecimiento de la población y su distribución geográfica;**
- 3. Promover el desarrollo equilibrado de las regiones, y**
- 4. Abatir las desigualdades e impulsar un amplio proceso para la integración social y productiva de los mexicanos.**

Tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en la política de desarrollo social, se reconoce el desequilibrio en los niveles de bienestar y desarrollo económico entre las regiones del país como uno de los retos más importantes a superar.

Esta problemática se contempla desde dos dimensiones principales:

Nivel macro: las desigualdades existentes entre el norte, centro, sur, golfo y pacífico, como las grandes regiones;

Nivel micro: las diferencias manifiestas al interior de las entidades federativas.

Reducir los desequilibrios regionales, tendrá como aspectos medulares:

- 1. Promover una mayor integración y homogeneidad entre regiones;**
- 2. Acelerar el desarrollo de las regiones de menor crecimiento relativo y mantener la dinámica de aquellas con mayor capacidad de respuesta productiva y más altos índices de bienestar social;**
- 3. Impulsar acciones específicas y coordinadas con la concurrencia de las entidades federativas y la Federación en proyectos regionales prioritarios de alto impacto económico y social;**
- 4. Lograr una mejor consignación de la inversión productiva, pública y privada, entre las regiones;**
- 5. Alentar la diversificación económica;**
- 6. Propiciar una mayor vinculación entre las economías rural y urbana;**
- 7. Intensificar la participación social en las acciones y programas de desarrollo;**
- 8. Impulsar una mayor transferencia de recursos y responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales;**
- 9. Realizar mayores inversiones en infraestructura;**
- 10. Propiciar el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población, conforme al potencial de las ciudades y regiones, y**
- 11. Inducir respecto a las grandes zonas metropolitanas del país, el crecimiento urbano en forma ordenada.**

Para corregir los desequilibrios, a la descentralización que se precisa le deberá acompañar un proceso de desconcentración y el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre los tres niveles de gobierno.

En este aspecto el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 prevé la revisión del marco jurídico vigente para precisar las responsabilidades de cada nivel de gobierno en materia de planeación del desarrollo, los procedimientos de coordinación, como son: los Comités de Planeación; los Convenios de Desarrollo Social, los programas regionales y los acuerdos de concertación con los grupos sociales.

En este rubro es donde radica la propuesta de este trabajo de investigación, en la necesidad de crear una Ley de Desarrollo Social, que fortalezca los mecanismos de coordinación y eleve a rango de ley el compromiso del Estado de procurar los mejores mecanismos de funcionalidad de los tres niveles de gobierno, en busca de lograr mejores condiciones de vida para los mexicanos.

El gobierno de la República debe aprovechar la experiencia desarrollada para fortalecer la capacidad de respuesta de las instituciones y promover el potencial de las organizaciones sociales. La política dirigida a combatir la pobreza debe considerar que sin crecimiento económico, generación de empleos y una mejor distribución del ingreso, el progreso no será sostenible. Es indispensable la inversión en capital humano, sobre todo, la dirigida a elevar la cobertura y calidad de los servicios de educación, salud y vivienda.

La política de población debe coordinar sus acciones con los programas de combate a la pobreza, puesto que los grupos sociales y las regiones de mayor atraso son también las de mayor crecimiento demográfico.

La participación de los tres órdenes de gobierno será esencial para diseñar, ejecutar y evaluar los programas de población, tomando en cuenta las prioridades de los asentamientos humanos, el equilibrio entre ciudades y regiones. También considerará el respeto al equilibrio ecológico.

El nuevo federalismo será fundamental para promover el desarrollo de las regiones que demandan otorgar atención prioritaria a las zonas más atrasadas.

Con relación al desarrollo urbano, se buscará consolidar alternativas de inversión para la población mediante el desarrollo de ciudades medias. Para incrementar la productividad del campo se redefinirán, con la participación de los campesinos y de las instituciones, políticas y programas de apoyo para concluir el reparto agrario e impulsar programas dirigidos a aumentar la productividad.

Característica central de este período es la transformación del Programa Nacional de Solidaridad, con el propósito de que la experiencia acumulada permita la construcción de una política integral que se concentre en los grupos y en las regiones con menos oportunidades de desarrollo.

México se reconoce jurídicamente como un país pluriétnico y multicultural. Más de seis millones de indígenas padecen pobreza, casi todos ellos viven en municipios con alto grado de marginalidad. Con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se propone construir una nueva relación entre la sociedad y los pueblos indígenas, basada en el conocimiento, reconocimiento y respeto a la diversidad cultural de la Nación, y promover la participación de los pueblos indígenas en la planeación, definición, ejecución y administración de programas destinados a mejorar la salud, el bienestar social y la educación de sus propias comunidades.

En todas las sociedades existen importantes segmentos marginados por razones de edad, de condiciones físicas o, en ciertos casos, de sexo. El Gobierno de la República se propone dar atención especial a los grupos de mexicanos que se encuentran en situaciones de desventaja.

Se persigue que todas las acciones públicas se orienten en un solo sentido y que contribuyan a atenuar los efectos de la crisis, a combatir las causas estructurales de la pobreza y propiciar el desarrollo equitativo. Se pretende que para 1996 el Gobierno Federal solo mantenga la función rectora en la política de combate a la pobreza, de acuerdo con las prioridades nacionales y los aspectos estratégicos de seguridad y bienestar generalizados. El proceso de descentralización es inminente pero deberá ser en orden y con las previsiones institucionales pertinentes.

La exigencia de corresponsabilidad entre la sociedad y el Estado deriva de un sentido de justicia que reclama que todos los ciudadanos ejerzan sus derechos y cumplan sus obligaciones. La sociedad deberá desempeñar más activamente su función de vigilancia en la ejecución de los programas y recursos destinados al desarrollo social. Se trata de arraigar y hacer más eficaces las funciones de la Contraloría Social, mediante la integración de un Consejo Ciudadano que tenga capacidad para supervisar y evaluar la gestión de los programas sociales y el uso de los recursos destinados a este fin.

En remembranza, la política de desarrollo social que plantea el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, es una política de Estado, es decir, una estrategia a largo plazo y dirigida a toda la sociedad, una política de y para la sociedad en su conjunto, capaz de conciliar ideologías y articular los esfuerzos de todos los grupos sociales, a fin de sumar eficacias y hacer realidad los efectos multiplicadores y positivos que tienen la cooperación, la solidaridad social, la participación y la iniciativa ciudadana para la construcción de una sociedad más habitable para nuestros hijos.

En el largo plazo la integración social y productiva fomentará la capacidad de los individuos para generar y mejorar su nivel de ingreso de manera productiva, para lo cual la educación en su sentido más amplio será fundamental, no solamente con el propósito de preparar hombres y mujeres para el mercado laboral, sino para formar ciudadanos participativos y críticos.

Hago hincapié en la necesidad de abordar la educación para crear individuos críticos, porque a lo largo de este trabajo de investigación se descubre que tal parece se cuenta con los instrumentos indispensables para que la planeación del desarrollo se reflejara en una realidad social diferente a la que vivimos.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 como programa de trabajo, es propositivo, sin embargo, el neoliberalismo ha sumido a México en la pobreza. La mayoría de la población sufre ahora un ingreso per cápita inferior al que tenía hace diez años y el poder adquisitivo se ha reducido en forma significativa. Apenas hemos logrado alejarnos de la recesión. Las medidas macroeconómicas aún no se reflejan en la microeconomía, aunque los indicadores económicos indican que vamos en buen camino.

De ahí mi convencimiento de que la participación de la sociedad, en forma activa y responsable dentro de la planeación del desarrollo y concretamente en la instrumentación y aplicación de los recursos destinados al Desarrollo Social, es determinante. Por ello, la necesidad de que se traduzca en realidad el proyecto de Ley para el Desarrollo Social, por lo cual me permito exponer en el siguiente capítulo algunas consideraciones sobre el particular.

En este contexto, hay que reconocer que vivimos una época por demás complicada, entre rompimientos y reanudaciones, entre amenazas y promesas, cabildos y gestiones públicas, las negociaciones de los zapatistas y el

gobierno se prolongan y crean expectativas pero se han empantanado. La amenaza de eventos bélicos es frecuente a lo largo del país. El narcotráfico, la inseguridad y la desconfianza en las instituciones, parece el panorama más común al que nos enfrentamos los mexicanos.

El año de 1997, es un año vital en la vida política del país, por primera vez en la historia, podrá elegirse por voto directo a quien gobernará el Distrito Federal, centro político, económico y cultural del país, y el asiento principal de los Poderes de la Unión. No podemos ser indiferentes a la realidad en toda su manifestación. Desde el desempeño de nuestro rol dentro de la sociedad, participar conscientemente e incidir en cambiar lo que hasta ahora nos ha llevado a esta situación, nuestra indiferencia ante la deficiente administración de los recursos y la comisión de injusticias.

El reto de la administración actual radica en cristalizar los beneficios macroeconómicos en la economía doméstica y salvar las variables internas del nerviosismo electoral. Tratar de tomar decisiones atendiendo los intereses de los mexicanos y no solamente los de los organismos financieros internacionales. Promover una política fiscal que promueva la inversión y la creación de empleos. Revisar la normatividad reguladora para quien desea dedicarse a la actividad empresarial para hacerla más ágil.

A mediano plazo, es inminente el incremento dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, del rubro destinado al Ramo 00026 Superación de la Pobreza, ya que resulta insultante e ignominioso la proporción de los recursos destinados a los organismos electorales y partidos políticos para los gastos de campaña, que si bien pretenden fortalecer la democracia en el país, se considera más apremiante atender urgentes necesidades de la población en materia de alimentos, salud, educación, trabajo, etc..

Para el manejo de estos recursos, se propone entre otras cosas, la formulación de un anteproyecto de Ley para el Desarrollo Social, en la que debe preverse la participación de la sociedad en la ejecución y vigilancia de los mismos, para ello es necesario dotarla de instrumentos que posibiliten alcanzar dicho propósito, sobre todo en lo que se refiere a los medios para denunciar malos manejos de los mismos, en detrimento de los destinatarios originales.

CAPITULO V

CONSIDERACIONES SOBRE LA EXPEDICION DE UNA LEY PARA REGULAR EL DESARROLLO SOCIAL

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La propuesta de expedir un ordenamiento que regule el funcionamiento y operación de los programas sociales dirigidos a la superación de la pobreza, debe responder al compromiso establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, de dar integralidad, mayor eficiencia y un amplio sentido federalista y participativo a la estrategia para enfrentar los factores que determinan la pobreza y la marginación.

El proyecto de Ley para el Desarrollo Social puede constituir un nuevo instrumento para avanzar en la igualdad dentro del marco de las garantías individuales que señala nuestra Constitución y la obligación del Estado Mexicano de moderar las inequidades y procurar la igualdad de oportunidades.

El propósito fundamental de la Ley es establecer y definir los ámbitos de coordinación, concurrencia y exclusividad entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad, para impulsar una estrategia integral de superación de la pobreza extrema. La consolidación de una política social de estas características requiere acumular experiencia y reforzar la continuidad de programas.

Este ordenamiento servirá de marco general para la realización de acciones que, en conjunto, permitan incidir de manera eficaz en los factores que determinan la marginación. La Ley establecerá las bases para subsanar deficiencias y limitaciones que presenta el esquema actual de operación, que permita una eficaz coordinación de los tres órdenes de gobierno en la

aplicación de recursos y programas; una distribución equitativa, así como el seguimiento, control y vigilancia en su ejercicio, todo ello, contribuirá a dar sustento jurídico al conjunto de decisiones que se han adoptado en torno a la equidad, la distribución de recursos, la descentralización y la política social.

EL CONCEPTO DE DESARROLLO SOCIAL

El concepto de desarrollo social, en su acepción más amplia se refiere al establecimiento de condiciones de igualdad que aseguren el disfrute de los derechos sociales consagrados en la Constitución, que permita elevar la calidad de vida de la sociedad en materia de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos e ingreso.

CONTENIDO Y ESTRUCTURA DE LA PROPUESTA DE LEY

Qué contenidos debe comprender el nuevo ordenamiento?. En primer término, este ordenamiento debe establecer las bases de integralidad de los programas de superación de la pobreza que el Gobierno de la República realiza en favor de los grupos más necesitados. La dimensión y complejidad del problema de la pobreza, hacen ineludible que las acciones de las instituciones y la sociedad en favor de la población marginada, adquieran un carácter integral.

La integralidad se logra al incidir simultáneamente en los factores que determinan las condiciones de pobreza: educación, salud, alimentación, vivienda, servicios e ingreso. Para ello es necesario legislar en aspectos vinculados con la obligatoriedad de un programa nacional que coordine las acciones referidas y recursos destinados a este propósito; definir una población objetiva sustentada en las familias que en conjunto perciban menos de dos salarios mínimos, así como delimitar coordinadamente con las entidades federativas y municipios las microregiones donde se ubican los grupos más vulnerables.

Dicha propuesta establecería la permanencia institucional de los programas dirigidos a la superación de la pobreza, al darle carácter obligatorio a la definición de una política de atención integral y prioritaria a los grupos que presentan las mayores desventajas sociales. Con ello se confirmaría la responsabilidad social del Estado mexicano con los grupos más desfavorecidos, independientemente de los principios políticos e ideológicos de los gobiernos que asuman la conducción del país, de las entidades federativas y los municipios.

La propuesta, establecería la coordinación, tanto al interior del gobierno federal como entre los tres órdenes de gobierno. Es necesario precisar los mecanismos e instrumentos mediante los cuales se llevará a cabo la coordinación de programas sociales y la definición de un marco legal reglamentario de los convenios de desarrollo social y de las instancias de planeación del desarrollo a nivel estatal y municipal.

El proyecto de ley debe cubrir una importante laguna jurídica en materia de organización y participación ciudadana en los programas sociales. La participación social es indispensable para buscar el bienestar colectivo en aquellas regiones donde las tradiciones comunitarias son valores insustituibles.

La participación social se vería fortalecida al promover la reglamentación de los consejos de desarrollo municipal como instancias de participación ciudadana vinculadas a los comités de planeación para el desarrollo municipal.

Un elemento central de la propuesta sería garantizar que el manejo de los recursos se realice con transparencia y sin distinciones de ninguna índole, mucho menos de carácter partidista.

Debe establecer la normatividad que garantice dichos principios. La política social no debe utilizarse como una herramienta a favor de ningún partido político, por ello, es imprescindible reforzar las tareas de la contraloría social a nivel comunitario.

En este contexto, la probable estructura del proyecto de Ley para el Desarrollo Social, o como se denomine, debería comprender, entre otros aspectos, lo siguiente:

- Disposiciones generales.**
- La programación del desarrollo social.**
- La coordinación para el desarrollo social.**
- La participación social.**

Es importante revisar que la propuesta de ley no contravenga o duplique el marco jurídico vigente establecido por otras leyes federales. Es necesario una revisión exhaustiva de la legislación en materia de desarrollo social para llenar las lagunas existentes en cuanto a delimitación de competencias.

El proyecto debe ser resultado de un consenso entre partidos políticos y organizaciones sociales y no sólo una propuesta del Gobierno Federal, con la participación de los representantes de los gobiernos estatales, lo cual conllevaría la realización de una consulta pública a nivel nacional. Por ello, deben medirse las repercusiones que la Ley originará en términos de las modificaciones que deberá realizarse a las legislaciones estatales.

ASPECTOS GENERALES

En este rubro, que puede denominarse también de Disposiciones Generales, pueden señalarse los principios fundamentales del desarrollo social; el sistema de programación del desarrollo social, los mecanismos de participación social en materia de desarrollo social, y fundamentalmente podría establecerse la coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal entre sí y con los gobiernos estatales, con la participación de los municipios en la consecución de los objetivos y prioridades del desarrollo social.

ASPECTOS PROGRAMATICOS

En el capítulo de la programación para el desarrollo social, sería importante destacar que el sistema de programación del desarrollo social forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como un conjunto de instrumentos derivados del Plan Nacional de Desarrollo, tendientes a prevenir y superar la pobreza, así como a promover el bienestar general de la población, cuya instrumentación podría llevarse a cabo a través de el Programa para Superar la Pobreza, y los programas para promover el bienestar general de la población.

LA COORDINACION PARA EL DESARROLLO SOCIAL

En el capítulo de la coordinación para el desarrollo social, podría establecerse que la coordinación en materia de desarrollo social se llevará a cabo a través de los convenios de desarrollo social que suscriban anualmente el Gobierno Federal con cada uno de los gobiernos estatales, los órganos regionales de coordinación intergubernamental y las bases de coordinación intersectoriales.

LOS CONVENIOS DE DESARROLLO SOCIAL

En este capítulo, quedaría establecido que la Secretaría promoverá anualmente la celebración de un convenio de desarrollo social entre el Gobierno Federal con los gobiernos de cada una de las entidades federativas, que constituirá el instrumento único de coordinación para dar cumplimiento, en cada ejercicio presupuestal, a los objetivos y prioridades del Programa para Superar la Pobreza.

Cuando lo requiera el cumplimiento de los programas para promover el bienestar general de la población, en los convenios de desarrollo social podrá preverse, además, la coordinación de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal respectivas, con los gobiernos estatales.

Dichos convenios deben prever la participación de los gobiernos municipales, de los sectores social y privado, de los organismos no gubernamentales y de las comunidades beneficiarias.

Los convenios de desarrollo social tendrían por objeto prever el cumplimiento de manera coordinada por parte de los gobiernos Federal, estatales y municipales, de los objetivos, estrategias y prioridades previstos en el Programa para Superar la Pobreza y, en su caso, de los programas para promover el bienestar general de la población, durante el ejercicio fiscal respectivo; acordar el ejercicio coordinado entre los gobiernos Federal, estatales y municipales, de las erogaciones federales previstas para el Programa para Superar la Pobreza, que hayan sido asignadas por la Secretaría de Desarrollo Social a la entidad federativa, y en su caso, establecer las bases de coordinación entre las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal respectivas, con los gobiernos estatales, para la ejecución de los programas para promover el bienestar general de la población.

Los convenios a que hemos hecho referencia, deberán contener en la medida de lo posible, lo siguiente: La definición de proyectos, programas, acciones e inversiones que se ejecutarán durante el ejercicio fiscal de manera coordinada entre los gobiernos Federal, estatal y municipales, para dar cumplimiento a los objetivos y prioridades del Programa para Superar la Pobreza, con base al monto que le corresponda a la entidad federativa, de las erogaciones previstas para tal efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente; la determinación de programas para promover el bienestar general de la población, la congruencia de los programas estatales y municipales de desarrollo social, con los previstos en el Programa para Superar la Pobreza; los compromisos de las partes y los demás aspectos regulados en la Ley de Planeación y en los lineamientos presupuestales y programáticos aplicables.

Por su parte, el Gobierno Federal dentro de los compromisos que asume, deberá definir las normas y lineamientos para la operación, seguimiento y evaluación de los programas, acciones y obras convenidos, llevar a cabo la evaluación, control y seguimiento del ejercicio de los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación destinados al cumplimiento de los objetivos y prioridades del Programa para Superar la Pobreza, que ejerzan los gobiernos estatal y municipales, transferir oportunamente las erogaciones federales que, de acuerdo a los compromisos pactados, vayan a ser ejercidas por el gobierno estatal o por los gobiernos municipales, prestar asistencia técnica y administrativa a los gobiernos estatal y municipales en materia de desarrollo social, y apoyar el fortalecimiento institucional municipal y la participación social en materia de desarrollo social.

En cuanto a los gobiernos estatales, estos deberán promover la coordinación de los gobiernos municipales y la participación social en la formulación, ejecución, evaluación, seguimiento y control de programas de desarrollo social, a través de los instrumentos de coordinación y concertación que prevea la legislación estatal, distribuir entre sus municipios los recursos federales asignados a la entidad federativa por la Secretaría, aplicando fórmulas y metodologías similares a las utilizadas por ésta en el ejercicio presupuestal correspondiente, así como liberar los recursos respectivos a los gobiernos municipales, conforme a los avances físicos y financieros de los programas convenidos.

Debe procurarse, por lo menos, un diez por ciento del monto global de los recursos previstos para los programas de desarrollo social que prevea el convenio, sin solicitar aportaciones a los gobiernos municipales, ni afectar las participaciones fiscales municipales, así como suministrarlos a los gobiernos municipales conjuntamente con los recursos federales asignados; aplicar exclusivamente a los programas, acciones y obras convenidos, los recursos federales asignados por la Secretaría a la entidad federativa de acuerdo con la normatividad que para tal efecto emita ésta, e informar a la Secretaría sobre los avances físicos y financieros de los programas, acciones y obras convenidos, en los plazos y condiciones señalados en los instrumentos que ésta emita en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las acciones, programas e inversiones a que se comprometan las partes en los convenios de desarrollo social para dar cumplimiento a los objetivos y prioridades del Programa para Superar la Pobreza y, en su caso, de los programas para promover el bienestar general de la población, se sujetarán a las disposiciones jurídicas federales aplicables.

En los casos en que el cumplimiento de los programas, acciones u obras previstas en los convenios de desarrollo social, requieran la determinación de compromisos específicos entre las partes o con un tercero, se suscribirán los anexos de ejecución que resulten necesarios. Previamente a la formalización de dichos anexos de ejecución, la Secretaría de Desarrollo Social deberá emitir el dictamen de congruencia con el convenio de desarrollo social correspondiente.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que vayan a realizar programas para promover el bienestar general de la población no previstos en los convenios de desarrollo social, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, deberán obtener de la Secretaría de Desarrollo Social, previamente a la formalización del acuerdo de coordinación respectivo, un dictamen de congruencia con el convenio de desarrollo social correspondiente.

Cuando algún gobierno estatal no suscriba su respectivo convenio de desarrollo social, la Secretaría de Desarrollo Social determinará y ejecutará los programas, acciones y obras que se realizarán en la entidad federativa con las erogaciones destinadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación al Programa de Superación de la Pobreza, que le hayan sido asignadas, a la entidad federativa y ejercerá directamente dichos recursos, con la participación corresponsable de las comunidades beneficiarias.

LA PARTICIPACION SOCIAL

La estructura de la ley de referencia, debe incluir un capítulo que prevea la participación social, ya que es de especial relevancia que las acciones de gobierno estén avaladas por el concurso de la sociedad, es por ello que es necesaria la participación de las comunidades beneficiarias, de los sectores

social y privado y de los organismos no gubernamentales, en los proyectos, programas, acciones e inversiones para superar la pobreza y para promover el bienestar general de la población.

La participación social en los proyectos, programas, acciones e inversiones para superar la pobreza y para promover el bienestar general de la población, debe llevarse a cabo a través de los órganos de participación social, como son el Consejo de Desarrollo Municipal, Comités ciudadanos en cada comunidad y de Contraloría social, los convenios de concertación y la denuncia popular.

Los gobiernos estatales que celebren convenio de desarrollo social adquirirán el compromiso de promover y apoyar, la constitución y funcionamiento democráticos de un consejo de desarrollo municipal en cada municipio, de un comité ciudadano en cada comunidad beneficiaria de los programas de desarrollo social, así como de una contraloría social en la entidad federativa correspondiente.

FORMAS DE PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD

Los consejos de desarrollo municipal, que vienen operando actualmente, están integrados por el Presidente Municipal quien preside el respectivo consejo; por el regidor de obras públicas o su equivalente y el tesorero municipal quienes fungirán como consultores técnicos, con voz pero sin voto; por representantes de los sectores social y privado, de los organismos no gubernamentales y de las comunidades del municipio; así como por un vocal de control y vigilancia que es electo por el mismo consejo a propuesta de sus miembros y que no debe ser servidor público.

Los consejos de desarrollo municipal, tendrán entre otras funciones, las siguientes:

- Promover la constitución, organización y funcionamiento de los comités ciudadanos, con la participación de los miembros de las comunidades respectivas;
- Fomentar la participación de los comités ciudadanos y de las comunidades en general, en la formulación, diseño, financiamiento, ejecución y evaluación de proyectos de desarrollo social; y
- Recoger las propuestas de los comités ciudadanos sobre proyectos de acciones e inversiones aplicables a la comunidad respectiva, evaluarlas, aprobarlas y suministrar los recursos para su ejecución.
- Proponer los programas de desarrollo social aplicables en el municipio;

COMITES CIUDADANOS

En lo que se refiere a los comités ciudadanos, éstos de hecho están integrados por los miembros de cada comunidad, cuyo funcionamiento debe respetar sus formas de participación tradicionales, así como sus usos y costumbres. Estos comités ciudadanos tendrán entre otras funciones de participar en la formulación, ejecución, evaluación y vigilancia de los programas de desarrollo social que se apliquen en su respectiva comunidad; recibir, analizar y gestionar ante el consejo de desarrollo municipal respectivo, las propuestas de acciones e inversiones que en materia de desarrollo social, realicen los miembros de la comunidad, y formular denuncias ante la contraloría social respectiva, sobre desviaciones, irregularidades o retrasos en la ejecución de los programas.

CONTRALORIAS SOCIALES

Las contralorías sociales a que nos hemos referido, estarían integradas, en cada caso, por tres ciudadanos de reconocido prestigio en la localidad en la que residen y que deben ser electos democráticamente a propuesta de los sectores social y privado, organismos no gubernamentales y comunidades beneficiarias.

Estas contralorías sociales, tendrían entre sus funciones el dar seguimiento a los programas de desarrollo social que se ejecuten en la entidad federativa y solicitar a los ejecutores la corrección de desviaciones, irregularidades o retrasos, y recibir las denuncias que sobre la ejecución de los programas de desarrollo social, realicen los consejos de desarrollo municipal, los comités ciudadanos, los organismos no gubernamentales, los miembros de las comunidades beneficiarias y la ciudadanía y, en su caso, hacerlas del conocimiento de las autoridades competentes.

Lo que sí resulta importante destacar es que en la integración y funcionamiento de los organismos de participación social a que nos hemos referido, no podrán participar partidos políticos y otras organizaciones que tengan fines políticos o religiosos, sin perjuicio de que los cargos en dichos organismos deberán tener un carácter honorífico.

LA DENUNCIA POPULAR

Una de las acciones importantes de la participación social, es sin lugar a dudas la denuncia popular. Toda persona podrá denunciar toda acción u omisión que contravenga los objetivos y prioridades del Programa para Superar la Pobreza y el ejercicio o aplicación indebida de las erogaciones federales destinadas a dicho Programa.

La denuncia podrá ser presentada indistintamente ante la Secretaría de Desarrollo Social o ante la Contraloría Social correspondiente, quien la hará del conocimiento de la misma Secretaría, efectuará las investigaciones y diligencias necesarias para la comprobación de los hechos denunciados, así como para la evaluación correspondiente, imponiendo las medidas disciplinarias conducentes o en su caso, haciendo llegar la denuncia ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y promoverá ante la misma la ejecución de las medidas que resulten procedentes.

Como corolario de estas consideraciones, debe establecerse en la Ley para el Desarrollo Social, un capítulo relativo a las sanciones. En éste capítulo debe precisarse que a los servidores públicos federales que en ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones jurídicas aplicables, o los objetivos y prioridades del Programa para Superar la Pobreza y de los programas para promover el bienestar general de la población, se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al servidor público responsable.

Quienes ejerzan recursos federales en contravención a las disposiciones jurídicas aplicables o a los objetivos y prioridades del Programa para Superar la Pobreza y de los programas para promover el bienestar general de la población, se harán acreedores a las sanciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

LOS CONVENIOS DE CONCERTACION

La participación de las comunidades beneficiarias, de los sectores social y privado y de los organismos no gubernamentales, en la ejecución de proyectos, programas y acciones financiadas con erogaciones destinadas al Programa para Superar la Pobreza, se formalizará a través de convenios de concertación. La celebración de dichos convenios se sujetará a lo previsto en la Ley de Planeación. En los casos en que el cumplimiento de los programas, acciones u obras objeto de la concertación, requieran la determinación de compromisos específicos entre las partes o con un tercero, se suscribirán los anexos de ejecución que resulten necesarios.

CONCLUSIONES

- 1.- La planeación es una actividad racional necesaria para el eficaz desarrollo de cualquier organización social, que promueve el análisis y diagnóstico de lo acontecido, así como la realización de pronósticos y estudios de tendencias para así determinar los objetivos y metas en los que se enfocará la acción en un plazo de tiempo determinado; así hacer más eficiente la asignación de recursos para alcanzar esas metas y cumplir con los objetivos.
- 2.- La Planeación debe esforzarse por desarrollar proyecciones y escenarios a largo plazo. Las acciones que se pretenda ejecutar deben basarse en esas proyecciones y escenarios para que, dentro de lo posible, prevean su aplicación bajo circunstancias y situaciones cambiantes, para que sea factible su aplicación, aún ante cambios imprevistos.
- 3.- La Planeación del desarrollo, es un instrumento fundamental para que el Estado actúe en base a objetivos y metas definidos, estableciendo prioridades y asignando recursos de manera ordenada.
- 4.- El origen de la planeación del desarrollo se da en Rusia y Francia. En México, la función planificadora es obligatoria para el sector público, pero éste actúa de manera concertada e inducida con los demás sectores de la sociedad.
- 5.- La planeación del desarrollo en México, se institucionaliza a partir de 1917, cuando se concibe un proyecto nacional sustentado en la Constitución Política aprobada y promulgada en ese año. A partir de

ese marco normativo fundamental, esta actividad se reglamenta con la promulgación de la Ley sobre Planeación General de la República, de fecha 12 de julio de 1930,.

- 6.- Con la expedición de planes sexenales de 1934 hasta 1958, se inicia un proceso de institucionalización de la planeación, que culmina con las reformas que llevan a incluirla en el artículo 26 constitucional y a expedir la Ley de Planeación en enero de 1963.
- 7.- Dado las limitaciones del actual marco normativo en la materia, es necesaria una actualización de la Ley de Planeación vigente, que defina responsabilidades y competencias, así como la expedición de su reglamento.
- 8.- El Poder legislativo debe asumir las facultades que le permitan una participación más activa en el proceso de planeación, para asegurar la congruencia de las acciones de conducción del desarrollo y consolidar las etapas de control y evaluación.
- 9.- La planeación del desarrollo es una actividad que busca satisfacer demandas y resolver problemas logrando un beneficio común, sin embargo, en nuestro país se pueden observar dos fenómenos que impiden su consolidación.
El primer fenómeno es de naturaleza política y se percibe en las transiciones sexenales de la autoridad. Cada seis años la Administración Pública se renueva en su dirección, por lo que los programas y acciones se interrumpen, atentando contra el principio de continuidad de la planeación.

En segundo término, nos encontramos con un fenómeno técnico propiciado por la estructura federal de México, en virtud de la cual se generan múltiples instrumentos de planeación, con vigencias diferenciadas que dificultan la congruencia entre sí. Esto se convierte en una falta de unidad y armonía entre objetivos y metas. A esto agregamos la diversidad de problemáticas que presenta la nación y cada entidad federativa, por lo que cada región requiere soluciones distintas.

- 10.- Es necesario incidir en el aspecto de coordinación intergubernamental, así como con los demás sectores de la sociedad para el óptimo proceso de planeación. De ahí la necesidad de expedir una Ley como la Ley para el Desarrollo Social o como se denomine, que influya en un mejor resultado para el logro de los objetivos trazados en beneficio de la sociedad.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1991.
2. BETTELHEIM, Charles, Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación, Ed. Tecnos, Madrid, 1965.
3. CARRILLO ARRONTE, Ricardo, Ensayo analítico metodológico de planeación interregional en México, Ed. FCE, México, 1968.
4. FERNANDEZ DIAZ, Andrés, Introducción y Metodología de la Política Económica, Ed. ICE, Madrid.
5. GUILLEN ROMO, Arturo, Planeación Económica a la Mexicana, Ed. Nuestro Tiempo, México, D.F., 1968.
6. MARTNER, Gonzalo, Planeación y Presupuesto por Programas, Ed. Siglo XXI, México, 1977.
7. MATUS, Carlos, Planificación de Situaciones, Ed. FCE, México, 1960.
8. MOLINA LOPEZ, Guillermo E., Planificación, Programación y Presupuestación, Ed. UNAM, México, 1981.
9. MORENO PADILLA, Javier, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Trillas, México, D.F., 1992.

10. MORENO VALLE, Javier, "Apuntes para una historia de la planeación en México, En: Revista de Administración Pública, INAP, México, D.F., Número 39, 1979.
11. PICHARDO PAGAZA, Ignacio, Introducción a la Administración Pública en México, Ed. INAP, México, 1984.
12. PEREZ BARBOSA, Raúl Horacio, "La Política como contenido de la planificación", En: Revista de Administración Pública, INAP, México, D.F., No. 33, 1978.
13. RABASA, Emilio O., Mexicano: ésta es tu Constitución, Ed. Porrúa, México, 1993.
14. REYES PONCE, Agustín, Administración de Empresas. Teoría y Práctica, Ed. Limusa, México, 1972.
15. RUIZ RAMIREZ, Héctor, Administración y Planeación del Desarrollo Estatal, Ed. FCE México, 1994.
16. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Antología de la Planeación en México. 1917-1985. Reflexiones sobre Planeación en México, Tomo I , Ed. FCE, México, 1985.
17. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, Ed. Porrúa, México, 1981.
18. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Planeación Democrática, Ed. FCE, México, 1988.

19. **SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Antología de la Planeación en México. 1917-1985. Sistema Nacional de Planeación Democrática 1983-1988", Tomo 10. Ed. FCE, México, 1985.**
20. **VELASCO MONRROY, Santiago, "La Teoría General de Sistemas aplicada a las Instituciones de Seguridad Social", Ponencia mimeografiada.**
21. **WIONCZEK, Miguel y otros, Bases para la Planeación Económica y Social de México, 13a. edición, México, D.F., Ed. Siglo XXI, 1986.**
22. **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1995, Secretaría de Gobernación.**

LEGISLACION CONSULTADA

- 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- 2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**
- 3. Ley de Planeación.**
- 4. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1997.**
- 5. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1997.**
- 6. Ley General de Asentamientos Humanos.**
- 7. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.**
- 8. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.**
- 9. Ley de Información Estadística y Geográfica.**