

## LA VIA DE LA PLANIFICACION MEXICANA\*

*Jorge Ruiz Dueñas*

### EL PERIODO POSREVOLUCIONARIO

Los antecedentes de la planificación en el México contemporáneo, se remontan a los años posteriores al movimiento revolucionario de 1917 y su inicio coincide con la primera transmisión pacífica del poder. En efecto, el presidente Plutarco Elías Calles, al inicio de su mandato estableció las Comisiones de Eficiencia que deberían efectuar una estructuración moderna y ágil de los servicios públicos de la administración. El mismo presidente Calles, en 1928, estableció el Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que tenía como propósito efectuar estudios sobre los problemas económicos y sociales del país, de acuerdo a su Ley constitutiva. En esta época surge el Departamento del Presupuesto de la Federación, que pretendidamente debiera haber elaborado el presupuesto de egresos de la federación y garantizado el cumplimiento del programa de gobierno del Presidente de la República; este intento resultó frustrado en virtud de haberse determinado en los transitorios de su Ley Orgánica el inicio de vigencia cuatro años después de su publicación en el *Diario Oficial*, con lo que prácticamente se hizo nugatoria la posibilidad de desarrollarlo.

Más tarde, en 1930, el presidente Pascual Ortiz Rubio promulgó la primera Ley sobre Planeación General de la República, que daba origen a la integración de una Comisión de Programa, órgano dependiente de la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, cuyo propósito fundamental era la elaboración de estudios, planos y programas para coordinar el desarrollo material del país de manera ordenada y armónica, por lo que se preveía como tarea fundamental el desarrollo del plan nacional de México, propósito por demás reducido ante los objetivos que la propia Ley definía:

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

\* Este trabajo sintetiza algunos aspectos del ensayo del autor *Sistema económico, planificación y empresa pública en México*, UAM, 1982, originado en la ponencia presentada en el Seminario Internacional "Hacia una Tipología de los Planes Nacionales y un Análisis de su Efectividad"; organizado por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, el Instituto Nacional de Administración Pública y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, en la ciudad de México del 6 al 10 de septiembre de 1982; asimismo, se incluyen diversos sumarios de temas actuales analizados por el autor en otros foros.

<sup>1</sup> Ley sobre Planeación General de la República, *Diario Oficial* de la Federación, art. 1o., 31 de julio de 1930.

La mencionada Comisión tenía instituida a su vez, como cuerpo consultivo, la Comisión Nacional de Planeación que estaba integrada con representantes del sector público y de diversos grupos sociales.

En 1933, el presidente Abelardo L. Rodríguez estableció un órgano técnico consultivo del Presidente de la República, denominado Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, constituido por una base más representativa y con funciones de "atender consultas, formular iniciativas y recomendaciones (y) . . . realizar investigaciones en materias económicas".<sup>2</sup> El mismo año el Partido Nacional Revolucionario, en el poder, se da a la tarea de elaborar el primer Plan Sexenal que debería de servir de plataforma electoral al próximo candidato presidencial. En 1934, el presidente Abelardo L. Rodríguez publica el resultado de esa tarea de partido con el nombre de Primer Plan de Gobierno del país, mismo que hizo suyo el candidato y posterior Presidente de la República, Lázaro Cárdenas. Con este Plan se deseaba impulsar el desarrollo económico y superar condiciones difíciles del sector externo; asimismo se hacía hincapié en los problemas agrarios y educativos. Este documento presentaba a la planeación como un proceso eminentemente político; por otra parte, en él se establecía que el Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país, y se rechazaba el simple mecanismo de mercado, si bien las regulaciones a las actividades del sector privado eran aún incipientes, ya que el Plan se enfocaba básicamente a las actividades del sector público. Este Plan, particularmente nacionalista, parecía en aquel tiempo un texto declarativo y partidista; sin embargo, las circunstancias históricas le permitieron exaltar el papel rector del Estado; en el aspecto político, Cárdenas logró consolidar el poder central conformándose así un verdadero proyecto nacional. Con el propósito de hacerlo funcional, se estableció una comisión asesora para definir los correspondientes programas de gobierno.

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

## EL PERIODO 1946-1970

En la época de la campaña presidencial de Miguel Alemán Valdés, el Partido de la Revolución Mexicana vuelve a transformar su nombre adoptando el actual de Partido Revolucionario Institu-

<sup>2</sup>Ley que establece el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de julio de 1933.

cional, asegurando para sí la participación de nuevos grupos sociales. Durante la campaña se llevaron a cabo las llamadas "conferencias de mesa redonda", con la pretendida intención de vertebrar el conocimiento de las demandas que los diversos grupos planteaban al entonces candidato. Sin embargo, formalmente la gestión del presidente Alemán no estableció un plan de gobierno en sentido estricto, si bien, es en este sexenio cuando se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que tuvo a su cargo importantes tareas de control de la administración pública centralizada y paraestatal.

Un esfuerzo racionalizador importante, durante esta época, fue la promulgación de la primera Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947; ésta proporcionaba una serie de facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tales como la de proponer al Ejecutivo Federal un plan general de operaciones que, previa aprobación, sería obligatorio; por otra parte, a la mencionada Secretaría se le otorgó facultades de control y fiscalización. A principios de 1948 fue creada la Comisión Nacional de Inversiones, organismo que tuvo una efímera existencia en virtud del cúmulo de problemas de coordinación intersectorial que dificultaba la planeación, el control y la propia operación de la actividad pública a través de las diferentes secretarías. En el decreto que disuelve la Comisión,<sup>3</sup> la Secretaría de Hacienda y Crédito Público logra añadir a sus funciones el control de diversas instituciones de índole financiera a través de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Seguros y Fianzas. De hecho se reconoce en este intento los atisbos del actual mecanismo de coordinación sectorial. Asimismo se le dotó de una serie de facultades para fiscalizar a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal no financieros. Un nuevo esfuerzo de esta Secretaría, para controlar al conjunto de entidades paraestatales, fue el establecimiento del segundo Comité de Inversiones, mismo que en breve corrió la misma suerte de su antecesora.

En este tiempo se abrió a la discusión la conveniencia de establecer una entidad poderosa, cuyas facultades le dieran preeminencia a una secretaría sobre otras; el análisis evidentemente no estaba exento de las complicaciones políticas propias del equilibrio de poder y los factores reales que pugnaban por conservar sus posiciones dentro del esquema nacional. Mientras tanto, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa había solicitado y obtenido el control de dos importantes organismos descentralizados: Ferrocarriles Nacionales de México, en 1949, y la Comisión Federal de Electricidad, en 1951.

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

<sup>3</sup>Decreto que deroga el del 27 de enero de 1948, por el que se crea la Comisión de Inversiones, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de diciembre de 1949.

gastos públicos. Sin embargo, los procesos de ajuste y reacomodo en el nuevo gabinete del presidente Adolfo López Mateos hicieron que el proyecto, muy menguado en cuanto a facultades y funciones, derivase en la Secretaría de la Presidencia, la que durante tres regímenes presidenciales compartió funciones diversas de planificación, presupuestación, control y vigilancia con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y del Patrimonio Nacional, constituyendo lo que se conoció como el "triángulo de la eficiencia administrativa".

Cabe advertir que para 1958 la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, en virtud de la nueva ley en la materia, se transformó en Secretaría del Patrimonio Nacional, con facultades de control y vigilancia sobre aquellos organismos descentralizados y empresas de participación estatal que no estaban controlados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Lo anterior parece explicar parcialmente la resistencia a dotar a la nueva Secretaría de la Presidencia de funciones adicionales a las que en su oportunidad había tenido la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República, conservando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las facultades de autorización y control del presupuesto de egresos de la federación por lo que corresponde al gasto corriente, así como de los subsidios asignados al sector paraestatal. La nueva Secretaría por su parte, tenía facultades para: recabar los datos necesarios para la elaboración del plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo Federal y los programas especiales que fijara el Presidente de la República; planear obras, sistemas y aprovechamientos de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que señalara el primer mandatario; coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública, y planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Es a esta etapa a la que se ha denominado el modelo centralizado de planeación y control de la administración pública federal.

Es conveniente destacar como resultado del "triángulo de la eficiencia administrativa", diferentes esfuerzos de coordinación, tales como: el Acuerdo publicado el 30 de junio de 1959, que ordenaba la elaboración de un programa de inversiones para el periodo 1960-1964; así como el Acuerdo del 7 de julio de 1961, antecedente del Acuerdo publicado el 2 de marzo de 1962, que constituyó la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes Económicos y Sociales a Corto y Largo Plazo, integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público. Las tareas fundamentales de la Comisión eran las de formular planes nacionales y definir el gasto y la inversión adecuados a las necesidades sociales. El más importante ejercicio realizado por esta Comisión es el llamado Plan de Acción Inmediata para el Periodo 1962-1964, mismo que resultaba importante para el país en virtud del deseo de acceder a diversos créditos externos auspiciados por la Alianza para el Progreso.

En el año de 1965, durante el régimen del presidente Gustavo Díaz Ordaz, la mencionada Comisión fue convocada para elaborar un programa de desarrollo económico y social para el sexenio, el cual implicaba para el periodo 1966-1970, una inversión pública de 95 mil millones de pesos de los 280 mil millones de pesos previstos, y la meta mínima de crecimiento de 6.5% anual. En el año de 1965, fue creada la Comisión de Administración Pública, que tuvo la responsabilidad de estudiar la reforma administrativa requerida para el cumplimiento del programa antes mencionado. La coyuntura política y económica trajo como resultado que la Comisión Intersecretarial abandonase la

elaboración del programa de desarrollo económico y social para el sexenio, por lo que la Comisión de Administración Pública orientó sus tareas de reforma administrativa a la institucionalización de los sistemas y mecanismos de programación de la administración pública federal. Una de las ideas que habrían de desarrollarse con mayor éxito en el futuro sería la de la sectorización. Por otra parte, había salido ilesa de los problemas del momento la Subcomisión Simultánea de Inversión-financiamiento, misma que habría de dejar una profunda huella respecto a la necesidad de vincular la programación del gasto con su financiamiento. No es ocioso recordar en ambos esfuerzos la participación de José López Portillo; posteriormente, en calidad de Presidente de la República, tendría oportunidad de recuperar esos aspectos en las prácticas de la administración pública federal.

### EL NUEVO ENFASIS EN LA PLANEACION REGIONAL 1970-1976

Durante el periodo presidencial de Luis Echeverría Álvarez, de 1970-1976, se llevaron a cabo varias recomendaciones establecidas en 1967 por la Comisión de Administración Pública. Una de ellas era la conocida como Unidades de Programación, que se establecieron en todo el sector central y paraestatal del gobierno federal. Por otra parte, se instaló la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, la que inicialmente tuvo dificultades para realizar sus trabajos, suspendiéndose éstos y reanudándose en 1974 cuando José López Portillo fue nombrado secretario de Hacienda y Crédito Público; esta Comisión pretendía establecer la coordinación de las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público, y del Patrimonio Nacional, articulando el antes referido "triángulo de la eficiencia administrativa", a través de un control estricto y continuo de las asignaciones del gasto presupuestal, el seguimiento de su ejercicio y la evaluación de los propósitos alcanzados que se hallaban vinculados al presupuesto correspondiente. Se pretendía asimismo, que efectuase una evaluación permanente de todos los programas de gasto y que presentase sugerencias sobre su desenvolvimiento. Algo que se intentaba con esta Comisión, era la complementariedad de los proyectos de gasto y el avance sobre el llamado sistema de presupuesto por programa, que significaría conocer y evaluar con oportunidad los resultados del gasto. Se decía asimismo que la disposición de un presupuesto con énfasis regional, implicaba un apoyo mayúsculo a la descentralización económica y administrativa del país.

En 1974 se llevó a cabo un "Anteproyecto de Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980", que no fue puesto en práctica. Contenía este documento el capítulo siguiente: Planteamiento de la estrategia de desarrollo; cuantificación de metas; empleo; bienestar social; sector agropecuario y reforma agraria; sector industrial y energéticos; sector externo; sector de comunicaciones y transportes; gasto público y política fiscal; crédito y política financiera; y reforma administrativa. Algo relevante del mencionado anteproyecto era el establecimiento de metas cuantificables que pretendían propiciar la verificación de su cumplimiento. Por otra parte fueron integradas diversas comisiones sectoriales de programación, tales como la Comisión Nacional de la Industria Azucarera (1973), la Comisión de Energéticos (1973), la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público (1975), y la Comisión Mixta de la Industria del Algodón (1975), bajo la coordinación de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

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

A partir de 1971 la descentralización económica y administrativa había tenido un importante impulso con la creación de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES), instaurados en diversas entidades de la federación, como modalidad de la planeación regional. El Ejecutivo Federal los creó mediante diversos decretos, primordialmente en aquellos estados que presentaban características de menor desarrollo relativo y acentuada marginación. Inicialmente fueron concebidos como organismos de coordinación de las dependencias del gobierno federal que actuaban a nivel local y se fundamentaban en la idea de que en las tareas de desarrollo económico es necesaria una activa participación, de acuerdo con sus atribuciones y posibilidades, de las entidades gubernamentales y del pueblo.

La existencia de los COPRODES transitó por tres etapas cronológicas: la primera abarca del 23 de junio de 1971 al 13 de enero de 1975, en ella, la creación de los veintiún comités se instrumentó por medio de decretos individuales; la segunda etapa se inicia el 28 de enero de 1975 con la emisión de una sola disposición jurídica para regularlos y se creó, por medio de otro decreto, la Comisión Nacional de Desarrollo Regional; finalmente, la tercera etapa se caracteriza por los ajustes introducidos en 1976 para hacer compatibles las funciones de los comités con la legislación sobre asentamientos humanos y finaliza en febrero de 1981 con la creación de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES).

Pueden identificarse en promedio diez funciones básicas para el Comité prototipo que aquí se analiza: 1) incrementar el empleo productivo en el campo y en la ciudad, y la capacidad y desarrollo de los recursos humanos; 2) racionalizar el aprovechamiento de los recursos de la entidad, y su transformación e industrialización; 3) 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; 4) proponer programas de desarrollo económico y social a corto, mediano y largo plazos; 5) elaborar proyectos de inversión basados en las necesidades que deban ser atendidas; 6) promover y coordinar la ejecución de obras de las diferentes dependencias federales y la actividad de los sectores de la población del Estado para impulsar el desarrollo socioeconómico del mismo; 7) realizar un inventario de los principales recursos humanos y naturales de la entidad; 8) acordar el establecimiento de las comisiones regionales de desarrollo cuando el cumplimiento de sus objetivos y programas lo requieran; 9) proponer al Ejecutivo Federal las medidas administrativas necesarias para el cumplimiento de sus funciones y consecución de sus objetivos; y, 10) estudiar y, en su caso, aprobar los contratos de prestación de servicios que celebre el coordinador.

En los COPRODES del periodo 1971-1975, sólo se establecieron reglas en relación a la periodicidad de las sesiones, a las cuales debían asistir el presidente (o el coordinador en su caso) y la mayoría de sus miembros, a fin de que el primero les señalara las tareas correspondientes a realizar. En esta etapa, el Ejecutivo Federal expidió el Acuerdo de Programación de Inversiones Federales por Entidad Federativa<sup>4</sup> con la finalidad de vincular a los comités con las tareas de programación de la inversión

pública federal. Para cumplir este propósito el mencionado acuerdo establecía que todas las dependencias del gobierno federal, incluidos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, deberían colaborar con los COPRODES a fin de elaborar un programa anual de inversiones federales para cada entidad, el cual sería remitido al Presidente de la República para que lo considerara como elemento de juicio en el momento de asignar los recursos correspondientes a cada estado. Simultáneamente, la Secretaría de la Presidencia emprendió a través de la Subdirección de Desarrollo Rural de la Dirección de Inversiones Públicas, el establecimiento de Comités Estatales de Desarrollo Rural con el propósito de coordinar la operación del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER).

El PIDER amplió su cobertura hasta operar en microrregiones seleccionadas de los 31 estados; en ocho de ellos los gobernadores hicieron recaer la vocalía ejecutiva del Comité Estatal de Desarrollo Rural en el coordinador general del COPRODES, en los otros veintitrés estados, sesionaban por separado hasta 1977, en que se acordó por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto que los Comités Estatales de Desarrollo Rural existentes, responsabilizados del manejo de los PIDER, se fusionaran al COPRODES correspondiente.

La segunda etapa arranca el 28 de enero de 1975 al publicarse dos decretos presidenciales; uno relativo a la creación de los comités faltantes en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Tamaulipas, Veracruz y el reciente Estado de Quintana Roo; otro, a la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional que intentaba la regulación de los COPRODES, mismos que funcionaban ya como organismos descentralizados presididos por los gobernadores de cada estado. La Comisión asumiría las funciones de promover y coordinar la ejecución de obras de las diferentes dependencias federales y hacer recomendaciones a los COPRODES para que la actividad de estos organismos fuera consistente con las políticas de desarrollo regional y nacional.

Tomando en consideración la eficacia de los COPRODES como canales para programación de desarrollo regional, el Ejecutivo Federal consideró que ellos se encargaran de la promoción y coordinación de las actividades federales en relación con los asentamientos humanos en sus respectivas entidades; con tal motivo, el decreto publicado el 28 de junio de 1976 en el *Diario Oficial* de la Federación, amplió las funciones de dichos órganos, convirtiendo, además, a la Comisión Nacional de Desarrollo Regional en Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, dando origen a la última etapa de los Comités Promotores.

Este decreto establecía que los COPRODES deberían realizar informes trimestrales de evaluación de los Convenios Unicos de Coordinación (CUC) —a los que nos referiremos más tarde—, los que se harían llegar al Ejecutivo Federal periódicamente primero a través de la Secretaría de la Presidencia y después por medio de la de Programación y Presupuesto. Asimismo, dejó abierta la posibilidad de realizar reformas a las estructura y funcionamiento de los Comités Promotres del Desarrollo, siendo ésta otra de las resoluciones que modificaron a los COPRODES en la etapa previa a su desaparición.

Pese a los avances registrados, se advierte que en términos generales los COPRODES funcionaron con serias dificultades, razón por la cual no se cumplió plenamente con el propósito que llevó a crearlos. Ante esta situación era evidente la necesidad de ajustar sus funciones, para considerar las etapas del proceso integral de planeación a nivel estatal.

## EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION 1976-1982

Para 1975 el Partido Revolucionario Institucional tenía preparado el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, mismo que el candidato presidencial, José López Portillo aceptó como base de su campaña electoral, manifestando en su discurso de toma de protesta el 1o. de diciembre de 1976, los elementos decisivos del sistema nacional de planeación vigente durante su periodo.

Cuatro habrían de ser las vertientes fundamentales de la planeación en México: la vertiente obligatoria para el sector público; la de coordinación con las entidades federales con respecto a su soberanía, cuyo propósito era la planeación del desarrollo regional a través de los diferentes convenios, comités y programas; la vertiente inductiva; y una modalidad que afecta a esta última, llamada de concertación, vertiente establecida para los sectores privado y social que algunos autores consideraban incluso apta para el ámbito de la administración pública, teniendo en consideración las modalidades que requieren ser respetadas en cuanto a la autonomía relativa de los organismos y empresas de participación estatal en sus diversas formas; por lo demás, la concertación no es optativa, si no selectivas sus modalidades de ejecución. En este periodo, podemos decir que la planeación en México, se dio a un nivel global, regional, sectorial e institucional, de suerte que la coordinación correspondió también a niveles intersectoriales, regionales, intrasectoriales e institucionales.

Los intentos de planificación se manifestaron en diversas iniciativas de leyes que posteriormente fueron incorporadas al cuerpo legislativo del país, concluyéndose finalmente con el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, los planes sectoriales y los programas. Originalmente se consideraba la posibilidad de inicio de este proceso con el propio Plan Global, para deductivamente integrar los planes sectoriales; sin embargo, diversos problemas de coyunturalidad, —como fue la definición de la dependencia responsable del Sistema Nacional de Planeación—, de ordenamiento y ajuste del gabinete, e incluso de concepciones ideológicas de los actores, llevaron a arrancar con planes sectoriales y programas que, posteriormente, hubieron de ser corregidos y enmendados en los términos del propio Plan Global que no surgió sino hasta su promulgación por decreto presidencial del 17 de abril de 1980. Los planes y programas más destacados fueron: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; el Plan Nacional de Desarrollo Industrial; el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero; los Planes Anuales del Sector Agropecuario y Forestal; el Plan Nacional de Turismo; el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; el Plan Nacional de Educación Superior; el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados; el Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial; el Programa de Reforma Administrativa y de la Administración Pública Federal; el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, y el Programa de Energía.<sup>5</sup>

El Plan Global de Desarrollo, estuvo conformado por tres partes: una política, una económica y una social. La estrategia prevista perseguía cuatro objetivos<sup>6</sup> :

<sup>5</sup> Una interesante aportación respecto a la evolución del proceso de planeación en México se puede encontrar en: Alejandro Carrillo Castro, *El sistema nacional de planeación, las nuevas estructuras administrativas y procesos institucionales que lo conforman*. México, Academia Nacional de Derecho Administrativo y Administración Pública, 1981. Igualmente es conveniente consultar a: Ignacio Pichardo Pagaza, *10 años de planificación y administración pública en México*, (Ensayos), México, INAP, 1974.

<sup>6</sup> *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980, vol. I, p. 6.



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

Estos objetivos encontraron su apoyo, para la evolución de la estrategia de desarrollo nacional en veintidós políticas básicas:

1. Fortalecer al Estado, para satisfacer las demandas de una sociedad en pleno crecimiento, que requieren, cada vez más, el esfuerzo común.
2. Modernizar los sectores de la economía y la sociedad.
3. Generar empleo en un ambiente digno y de justicia, como propósito básico de la estrategia. Se propone crear 2,2 millones de nuevos puestos de trabajo, entre 1980 y 1982.
4. Consolidar la recuperación económica, logrando, por lo menos, un crecimiento del producto interno bruto de 8%, durante los próximos tres años.
5. Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria nacional de bienes de capital.
6. Racionalizar el consumo y estimular la inversión.
7. Desarrollar, en forma acelerada, el sector agropecuario, para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de nuestra población.
8. Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano.
9. Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública, eliminando los subsidios excesivos.
10. Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de la política de desarrollo.
11. Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo y la ciudad, y la sociedad en su conjunto.
12. Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar, particularmente para la población marginada, urbana y rural.
13. Inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción en el crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial.
14. Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población, mediante un incremento sustancial del consumo, a través del empleo productivo.
15. Ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos.

16. Vincular la educación terminal —media y superior— con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos medios y profesionales, que requiere el sistema nacional de producción.
17. Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo.
18. Desconcentrar, concentrando, la actividad económica y los asentamientos humanos en el nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras.
19. Controlar y reducir el ritmo de la inflación.
20. Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo.
21. Establecer una vinculación eficiente con el exterior, que estimule la modernización y la eficiencia del aparato productivo.
22. Ampliar la concertación de acciones entre los sectores públicos, social y privado, en el marco de la Alianza para la Producción.

Para vincular políticas, objetivos, metas y recursos implicados en el Plan Global, con planes sectoriales y programas, se estableció el Programa de Acción del Sector Público (PASP).<sup>7</sup>

Los instrumentos legislativos que evidenciaron la voluntad política del proceso de planeación mexicano fueron:

- a) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, la cual establecía en su artículo 9o., que:

las dependencias y entidades de la Administración Pública Central y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de objetivos y metas de la planeación nacional, establezca el Presidente de la República directamente o a través de las dependencias competentes.

El artículo 32 de la misma Ley, atribuía a la Secretaría de Programación y Presupuesto la función de 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 y el plan general del gasto público. De esta manera se fortalecen las competencias para la planeación al concentrarse en una sola dependencia. El artículo 51, por su parte, establecía para efectos programáticos la coordinación sectorial de las entidades centralizadas y paraestatales, a través de las secretarías de Estado y departamentos administrativos.

- b) La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada en el *Diario Oficial* el 31 de diciembre de 1976, expresaba en su artículo 13, que el gasto estaría fundamentado en “presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución (y que) los presupuestos habrán de fundarse en costos”, y dio facultades específicas a la Secretaría de Programación y Presupuesto para “normar las

<sup>7</sup> Para una visión más amplia respecto a esta vinculación, véase: Programa de Acción del Sector Público 1983-1985. *Manual de Planeación*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, marzo de 1982.

actividades de programación, presupuestación, control y evaluación de la Administración Pública Federal". Por otra parte, el artículo 4o. de este ordenamiento decía que "la programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social. . ."

- c) Por su parte la Ley General de Deuda Pública, publicada en el *Diario Oficial* el 31 de diciembre de 1976, precisó la obligación de dependencias y entidades para dar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los "programas financieros anuales y de mediano y largo plazo, así como la demás información que se solicite, a fin de determinar sus necesidades de crédito".

Las tres leyes mencionadas anteriormente, constituyen sin lugar a dudas los fundamentos jurídicos básicos de la planeación mexicana en el sexenio anterior. Sin embargo, hubo otros instrumentos legislativos de importancia, aún vigentes, tales como la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal; la Ley de Obras Públicas; la Ley de Información Estadística y Geográfica; las reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como las reformas constitucionales al artículo 74, fracción IV, párrafo cuarto, que faculta a la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública de la Hacienda Federal, no sólo en cuanto a los resultados de la gestión financiera y al cumplimiento de los criterios señalados en el presupuesto, sino al "cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas". De igual manera, la reforma al artículo 90 constitucional, publicada en *Diario Oficial* el 21 de abril de 1981, fundamenta los principios establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al establecer que:

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

### *La Vertiente Obligatoria*

En cuanto a la participación de la administración central y la paraestatal en este proceso de planificación, es importante señalar que a la luz de la legislación que se ha expuesto anteriormente, debían programarse subordinados al Plan Global de Desarrollo; baste recordar que la planeación del país fue dividida por sectores, y que las entidades paraestatales fueron agrupadas de acuerdo a la naturaleza de sus funciones, definiéndose como coordinadoras de éstas a las secretarías de Estado relacionadas con la actividad o giro involucrado.

La coordinación con las diversas cabezas de sector, estaba vinculada con la congruencia y relación que existía entre sus operaciones, el cumplimiento de sus objetivos y la relación que la secretaría de Estado mantenía con la actividad de las entidades paraestatales. También es claro que el gasto era definido en términos de programas que preveían objetivos, metas y responsables de su eventual cumplimiento; consecuentemente los presupuestos eran de orden anual, vinculados al sistema de presupuestos por programas; según la fuente y característica de los recursos para el financiamiento, se definía la autorización del presupuesto de egresos, y el control operativo del gasto presupuestal se llevaba a cabo mediante la Secretaría de Programación y Presupuesto que era la entidad globali-

zadora responsable de la administración de los fondos autorizados. Por otra parte hubo una serie de medidas de seguimiento, rutinas de recopilación de datos sobre el avance de los programas, y en general, medidas encaminadas a procurar orden en el gasto público y coordinación en el uso de los fondos.

Por lo que corresponde al endeudamiento público, era la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultada para autorizar previamente los financiamientos que involucraban dichos compromisos. Esta entidad globalizadora también es responsable de la vigilancia respecto a la capacidad de pagos y cumplimiento de los mismos, así como de los debidos registros que permitían conocer las condiciones del endeudamiento. De esta manera eran dos las entidades globalizadoras que mantenían doble control sobre las cabezas o coordinadores de sector, por ende, también respecto a las entidades paraestatales que estaban bajo su cuidado; así, tres eran los niveles de coordinación de la estructura de planificación del país: el global, el sectorial, y el institucional. Hasta entonces, esta coordinación había tenido características de control de gestión, atendiendo a diversos ordenamientos y mecanismos de coordinación racionalizadores del gasto público, y aspiraba asimismo a un mejor uso de los recursos y congruencia de relación.

Para fortalecer las relaciones intersectoriales, la Secretaría de Programación y Presupuesto firmó una bases para la coordinación de acciones en materia de programación, presupuestación y evaluación con catorce secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, con seis organismos y empresas paraestatales, con la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, con COPLAMAR y, finalmente con dos Programas Intersecretariales: el de Productos Básicos y el de Puertos Industriales. Se buscaba incrementar la coherencia administrativa con el fin de fortalecer la planeación. Los documentos mencionados estaban divididos en tres partes. La primera de ellas, establecía los diversos objetivos a alcanzar; mientras que la segunda, definía específicamente los compromisos contraídos por la Secretaría de Programación y Presupuesto tanto en materia de programación, como de presupuestación, de evaluación y de programación presupuestal a nivel sectorial; la tercera hacía referencia a los compromisos correlativos contraídos por las dependencias o entidades.

Conviene recordar que en el campo de la administración pública, la coordinación, control y regulación administrativa, implica varios niveles: el integral de la federación para el conjunto de los sectores y el de los sectores en cuanto tales.

Los "contratos de programa" fueron instrumentos de concertación, entre la secretaría cabeza de sector y las entidades paraestatales por ella coordinadas, cuya inspiración son las recomendaciones de reconstrucción de las relaciones del gobierno francés con sus empresas públicas,<sup>8</sup> expresadas en el célebre Informe Nora. Un ejemplo concreto y descriptivo de la coordinación a nivel sectorial, son las acciones emprendidas, a partir de 1981, por el entonces Departamento de Pesca con el propósito de encuadrar al sector coordinado por él en las tareas del Sistema Nacional de Planeación. El objetivo de estas acciones, llamadas "Compromisos Programáticos", era que las entidades del sector realizaran sus actividades racionalmente y con mayor eficacia, así como coordinar las funciones de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación, entre la cabeza del

<sup>8</sup>Cfr. Groupe de Travail du Comité Interministeriel des Entreprises Publiques, *Rapport sur les entreprises publiques*, Paris, La Documentation Française, 1967.

sector y las empresas y de éstas entre sí. Es pertinente subrayar que estos instrumentos eran una declaración unilateral de voluntad por parte de las entidades paraestatales, mediante la cual se comprometían los directores generales de las entidades involucradas ante el coordinador del sector, a ejecutar un programa anual de trabajo y a cumplir metas operativas específicas, sujetándose al programa-presupuesto aprobado.

### *La Vertiente Coordinada*

En la vertiente coordinada, y atendiendo expresamente a la planeación regional vinculada al Sistema Nacional de Planeación, se llegó a la conclusión de que era necesario no sólo ajustar las funciones de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES), sino que además la base jurídica para su creación debería de proceder de un acto convenido entre la federación y los estados, que desembocó en los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES).

Por otra parte, por acuerdo presidencial, el 6 de diciembre de 1976 se dispuso la celebración de Convenios Unicos de Coordinación (CUC) con los Ejecutivos Estatales, los cuales se definirían posteriormente como el mecanismo de coordinación de la estrategia instrumental del Plan Global de Desarrollo y el medio para consolidar el Sistema Nacional de Planeación en el ámbito regional; sus objetivos básicos se orientaron a fortalecer el sistema federal e impulsar la evolución armónica de las diversas regiones del país. Se buscaba avanzar en el proceso de descentralización de la función pública, ampliar y vigorizar la participación de los estados en las tareas del desarrollo, y propiciar la colaboración de los distintos grupos sociales a nivel local en el planteamiento y en la solución de sus problemas; igualmente, pretendían impulsar la capacidad de administración, programación, ejecución y evaluación de los gobiernos estatales; fortalecer sus finanzas e incrementar las actividades productivas y los niveles de productividad.

En 1978, la Coordinación de Programas de Inversión para la Ejecución de Obras de Infraestructura Social y Económica adoptó la denominación de Programas Estatales de Inversión; asimismo, en 1980, se incorporó formalmente el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) al esquema del Convenio Unico de Coordinación. En base a los lineamientos y estrategias, se adecuaron las normas, sistemas, mecanismos y procedimientos del proceso de programación-presupuestación en el nivel regional; la consolidación de este proceso, constituyó uno de los logros del sistema de coordinación intergubernamental formalizado a través del Convenio Unico de Coordinación. La evolución del CUC permitió realizar programas efectivos de acción y ampliar la participación de los estados en las tareas de desarrollo.

Estos programas contaron con tres modalidades: Los Programas Estatales de Inversión (PEI), que eran programas federales de inversión descentralizados a los gobiernos de los estados; 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 —en ellos se integraban acciones de ambos órdenes de gobierno, que podían incluir a los municipios y a los sectores social y privado—, y los Programas de Desarrollo Estatal (PRODES), los cuales integraban acciones de los gobiernos federal y estatal, previéndose la participación de los municipios y de los sectores social y privado. Los PRODES formulaban e instrumentaban proyectos prioritarios, orientados a impulsar productos, regiones y sectores de actividad que los estados consideraban estratégicos para su desarrollo; su concertación se formalizó a través de acuerdos de coordinación; esta modalidad, definió con mayor precisión el carácter del Convenio Unico de Coordinación como instrumento de la llamada Alianza Popular y Democrática para la Producción, del sexenio 76-82.

Los COPLADES pretendían compatibilizar a nivel local diversos esfuerzos de planeación socio-económica efectuados por la federación, la entidad federativa y los municipios, con el claro propósito de llevar a cabo el Plan Estatal de Desarrollo, fomentar la participación de los sectores social y privado y, en general, dar coherencia a los diversos programas de inversión, gasto y financiamiento de la entidad y para la entidad.<sup>9</sup>

Uno de los problemas fundamentales, sobre todo en los estados en donde la participación de las entidades paraestatales en los COPLADES fue coyuntural, era el esquema de la sectorización, así como la definición de funciones del coordinador de sector que no se transmitió al delegado estatal de la secretaría que realizaba funciones de cabeza de sector, dificultándose la acción integrada de las entidades paraestatales federales.

### *Las Vertientes de Inducción y de Concertación*

Respecto a la coordinación con los sectores privado y social en el Sistema Nacional de Planeación, ya existía la vertiente de inducción y la concertada o convenida. La primera pretendía orientar el comportamiento de los grupos sociales en forma no compulsiva; algunos de los instrumentos utilizados en este esquema de planeación fueron: el gasto público, las empresas públicas, la política tributaria y de estímulos fiscales, y la política de comercio exterior; en todo caso los objetivos de estos instrumentos se relacionaban con el empleo, el crecimiento, los precios, la distribución del ingreso, la balanza de pagos y el equilibrio sectorial. Por su parte la vertiente convenida con los sectores social y privado, estaba prevista en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, así como en el artículo 32, fracción primera, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El sector paraestatal, en particular dos de sus mayores organismos descentralizados —PEMEX y CFE— coadyuvaron con apoyos otorgados por el gobierno federal, a estimular a las empresas privadas conforme a los diversos acuerdos que establecieron los programas de fomento instrumentados al proporcionar precios diferenciales en el consumo de energéticos industriales. Asimismo, se dispusieron precios preferenciales en las tarifas del sistema ferroviario estatal y la distribución y comer-

<sup>9</sup>Cfr. *El Convenio de Coordinación, convenio para el desarrollo*, México, Coordinación General de Delegaciones Regionales, Dirección General de Fomento al Desarrollo Estatal, Secretaría de Programación y Presupuesto, febrero de 1981.

cialización de sus productos a través de los establecimientos de las entidades descentralizadas y paraestatales y de las tiendas para empleados federales.<sup>10</sup>

Respecto al examen del sistema, se creó la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación cuyo propósito era instrumentar y promover las directrices que hicieran factible la evaluación del Sistema Nacional de Planeación. Sin embargo, el Programa de Acción del Sector Público 1983-1985 pretendía ya constituirse en eslabón entre dos administraciones gubernamentales, de suerte que se asegurase la continuidad de los proyectos y programas en marcha, conforme al Plan Global de Desarrollo 1980-1982; ello debía permitir definir futuras prioridades y dar un marco de referencia a las nuevas decisiones. En todo el proceso, junto a los avances se deben reconocer las insuficiencias. Una de ellas fue la ausencia de una clara obligatoriedad del Plan Global de Desarrollo para los sectores de la administración pública federal. Por otra parte, su integración en fecha posterior a la publicación de los planes sectoriales, obstaculizó la congruencia de los mismos y, por tanto, su expresión en políticas sectoriales. A esta situación contribuyó el hecho de carecer de una definición precisa de las responsabilidades y atribuciones que le competen a cada nivel de planeación. Similar crítica ha hecho el líder de la mayoría senatorial.<sup>11</sup>

## EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA 1983-1988

### *La Perspectiva Actual*

El hecho de que el responsable, en la administración 1976-1982, de la elaboración del mencionado Plan Global de Desarrollo, sea el actual Presidente de la República, ha auspiciado la continuación de las tareas de planificación nacional.

Es indudable que para lograr un adecuado control global de la actividad tanto sectorial como institucional, se requería de un cuadro instrumental de reformas, muchas de las cuales han sido ya instrumentadas por el Ejecutivo Federal a partir del primero de diciembre de 1982, al ser enviadas al Congreso de la Unión una serie de iniciativas que comprenden reformas y adiciones a la Consti

<sup>10</sup> Los acuerdos que establecen los precios y tarifas preferenciales para los productos y servicios de las empresas y organismos paraestatales fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* en las siguientes fechas: Programa de Fomento para la Industria de Cemento, 1-VII-80; Programa de Fomento Global para Nuevas Inversiones en Empresas Elaboradoras de Productos Básicos, 9-IX-80; Programa de Fomento Agroindustrial, 4-II-81; Programa de Fomento para la Industria de Línea Blanca y Enseres Menores, 6-VI-81; Programa de Fomento para la Industria de Fibras, Textil y de la Confección, Programa de Fomento para la Industria de Bicicletas, Programa de Fomento para la Industria de Utensilios Escolares Básicos, Programa de Fomento para la Industria del Calzado y de la Curtiduría, Programa de Fomento para la Industria de Muebles Básicos, Programa de Fomento para la Industria de Productos Electrónicos Básicos, Programa de Fomento para la Industria Productora de Jabones y Detergentes, Programa de Fomento para la Industria Productora de Café Industrializado, Programa de Fomento para la Industria Productora de Harina de Maíz Nixtamalizado Destinada a la Elaboración de Alimentos de Consumo Humano, Programa de Fomento para la Industria Productora de Aceites y Mantecas Vegetales Comestibles, Programa de Fomento para la Industria Productora de Galletas Populares, Programa de Fomento para la Industria Productora de Trigo, Programa de Fomento para la Industria Productora de Pastas Alimenticias para Sopa, Programa de Fomento para la Industria Productora de Frutas y Legumbres Envasadas, Programa de Fomento para la Industria Entatadora de Sardinias, Programa de Fomento para la Industria de Pescados y Mariscos Frescos y Congelados, Programa de Fomento a la Industria Entatadora de Atún, y Programa de Fomento para la Industria de Pescado Seco Salado y Ahumado, 27-IV-81.

<sup>11</sup> "El PND procede a la inversa: MGA. Fracasa el Plan Global de PLP por dar prioridad sectorial", *Excélsior*, 3-VI-83, p. 28 A. 49

tución, como es el caso de los artículos 16, 25, 26, 27, 28, 51, 65, 66, 73, 74 y 115; a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; a diversas disposiciones de carácter mercantil; y la promulgación de nuevas leyes y reglamentos, como son la Ley de Planeación y la Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y Crédito.

Debe subrayarse que la planeación democrática planteada por la Ley de Planeación, en su exposición de motivos, permite inferir que está implícita la voluntad política de buscar en la participación el consenso, y por ello, el fortalecimiento de las instituciones de la República y la preparación del ánimo popular para encontrar, en su eventual apoyo, solidez a las respuestas dadas al interior y al exterior.

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

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

### *El Nuevo Marco Legislativo y Estructural a Partir de las Reformas Constitucionales*

Diversos autores manifestaban que no existía en la Ley Fundamental mexicana facultades expresas en materia de planeación para el Estado aunque nadie podía dudar, con rigor y exégesis, de la rectoría del mismo, refrendada con la expropiación de la banca privada. Con las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27 y 28 Constitucionales<sup>12</sup>, se explicitó no sólo dicha rectoría, sino que se conformó el proceso de planificación nacional. Para otros sin embargo, resultaba congruente y lógico el establecimiento de una legislación *ad hoc* que integrara el conjunto del derecho de la planeación, como ha sucedido con la actual Ley de Planeación.

Como ya se ha observado, durante el anterior régimen hubo un esfuerzo legislativo importante, y un efecto singular se manifestó sobre la ya obsoleta Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, al quedar su materia —implícita o explícitamente— incluida en los ordenamientos a los que hemos hecho referencia. Sin embargo, prevalece una contradicción con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en virtud de que la Ley para el Control, exceptúa a las instituciones nacionales y auxiliares de crédito, de seguros y de fianzas, así como a las casas de educación superior —en tanto que, la Ley Orgánica no hace esta distinción salvo que las instituciones de educación superior, organismos con autonomía constitucionalmente garantizada, no están incluidas en ningún decreto de sectoriza-



ción—, y omite a las recientemente creadas sociedades nacionales de crédito. Por otra parte, hay evidencia de que existen algunos aspectos en la Ley para el Control, que no fueron contemplados en los instrumentos jurídicos aprobados en la anterior y en el actual régimen.<sup>13</sup>

Como es sabido, en la iniciativa de reformas constitucionales enviadas por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión se advertía que la propia dinámica del desarrollo nacional ha impedido configurar una estrategia permanente, lo que puso en duda la viabilidad misma del proyecto nacional. Por ello, se consideró inaplazable fortalecer la estructura del sistema y recuperar la esencia de la Constitución; acordar un nuevo entendimiento sobre las bases de una seguridad jurídica que no ha prescindido del fondo por la forma, ni generalizado el pragmatismo.

Así, en el nuevo artículo 25 de la Constitución, se establecen los fines de la rectoría del Estado y se fijan explícitamente los propósitos y la sujeción jurídica de los tres sectores —el público, el privado y el social— al principio de la legalidad, definiendo el marco de la llamada economía mixta; asimismo, establece que existirán áreas estratégicas, las cuales tendrá a su cargo el sector público de manera exclusiva y que se definen en el artículo 28 constitucional; y áreas prioritarias, en las que podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo a la ley. El artículo 26, a su vez, establece explícitamente las facultades del Estado para realizar las actividades de planeación para el desarrollo nacional y sienta las bases para lograr la participación de toda la sociedad en el Sistema Nacional de Planeación Democrática; así, se fortalece la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la nación, desarrollo que se propugna sólido, dinámico, permanente, equitativo y eficiente. Por último, establece que el Congreso de la Unión intervendrá en el Sistema Nacional de Planeación conforme a la Ley de la materia. En el artículo 27, que tradicionalmente se ha referido al régimen de propiedad, se adicionan dos fracciones, la XIX y la XX, con el propósito de elevar a rango constitucional el concepto de desarrollo rural integral y alcanzar, se dice, la expedita y honesta impartición de la justicia agraria y garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, apoyando con asesoría legal a los campesinos. Finalmente, en el artículo 28 se introduce el concepto de práctica monopólica sin suprimir ni menguar el de monopolio, con objeto de abarcar y regular fenómenos oligopólicos y de concentración, con la consecuente protección de los ciudadanos y de los consumidores; en este artículo también se definen —en concordancia con el artículo 25— las actividades estratégicas que estarán a cargo exclusivo del Estado. Estas actividades, enumeradas en el párrafo 4o. del artículo 28 constitucional, se complementan —a título de exclusividad— con la de prestación del servicio público de banca y crédito, especificado en el párrafo 5o. del mismo artículo.

Dentro de las reformas legislativas emprendidas por la actual administración, es preciso considerar las realizadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) de 1976, las que atendían a la reestructuración del Ejecutivo Federal.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Cfr. Jorge Ruiz Dueñas, *Sistema económico, planificación y empresa pública en México*, Colecc. Ensayos, núm. 8, México, UAM-Azcapotzalco, 1982.

<sup>14</sup> Los artículos reformados en este proceso fueron: del 6o. al 9o., el 22, 25, 26, y el 27, al cual le adicionan las fracciones XXX y XXXI y el 28; del 31 al 39, al que se deroga la fracción VI y se le adiciona la XXII; del 40 al 43; el 48 y del 50 al 52. Asimismo se adicionan los artículos 32 Bis, 55 y 56. "Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1982.

En este contexto de reformas, cabe destacar la del artículo 26 de la citada Ley, por medio de la cual se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y se modifica el nombre a la antigua Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial por el de Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; a la de Comercio por el de Comercio y Fomento Industrial; a la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas por el de Desarrollo Urbano y Ecología; con la consecuente reorganización de funciones. La reforma al artículo 31, concerniente a las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estriba básicamente en asignar las funciones de "planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país", como consecuencia de la nacionalización de la banca, y de "establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal". Al reformar el artículo 32, que señala las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se le asignan la relativa a la modernización administrativa global, sectorial e institucional; la de poner en consideración del Ejecutivo Federal los cambios organizadores de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y la relativa a las normas para las adquisiciones que realicen las dependencias y entidades de la misma, función anteriormente asignada a la Secretaría de Comercio, de la cual deberá escuchar la opinión respectiva.

En relación con las funciones de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, señaladas en el artículo 33, sólo se le atribuyeron las correlativas a su nombre; las de fomento industrial se le asignaron a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, confirmando, en el artículo 34, las atribuciones que ya ejercía sobre el comercio.

Finalmente, el artículo 32 bis le confiere funciones a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. En el artículo 55 se establece la responsabilidad de los consejos de administración, juntas directivas o equivalentes, respecto a la programación estratégica y supervisión de la marcha normal de las entidades del sector paraestatal; y finalmente, en el artículo 56, se establece la obligación de los coordinadores de sector de promover el establecimiento de los comités mixtos de productividad en las entidades de la administración pública federal.

Es conveniente aclarar que el resto de las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal implica, básicamente, una reasignación de funciones o puntualización de ellas.

Adicionalmente a las reformas a la LOAPF, el Ejecutivo Federal expidió dos acuerdos;<sup>15</sup> el primero, con el propósito de puntualizar las funciones de los coordinadores de sector y de las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, y de la Contraloría General de la Federación, en lo que respecta a programación, presupuestación, control y evaluación de la operación y el gasto de las entidades paraestatales, y en relación a la conformación y funcionamiento de sus órganos de gobierno. El segundo acuerdo, ordena a las entidades de la administración pública paraestatal elaborar los siguientes programas en materia económica: programa de incremento de la productividad operativa y del empleo; programa de reestructuración financiera; programa de racionalización en el uso de las divisas; y un programa de apoyo a la transformación estructural de la

<sup>15</sup> Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la administración pública paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal, y Acuerdo que ordena a las entidades de la administración pública paraestatal elaborar los programas que se indican, en materia económica, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de mayo de 1983.

economía; finalmente se especifican las responsabilidades del coordinador sectorial en el diseño e implantación de estos programas.

### *La Nueva Ley de Planeación*

La Ley de Planeación<sup>16</sup> aprobada recientemente por el Congreso de la Unión, se propone —según la exposición de motivos— establecer un marco normativo para la planeación, actividad necesaria en una sociedad cada vez más compleja aunada a una situación internacional de desorden e incertidumbre que exige una estrategia integral de desarrollo, en la cual se considera a la planeación como su principal instrumento. La escasez relativa de recursos exige que dicha estrategia se realice de una manera ordenada y racional a través de un sistema organizado y participativo de planeación que fije objetivos y metas, determine estrategias y prioridades, asigne recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordine esfuerzos y evalúe resultados.

Así, en el capítulo primero, la Ley de Planeación establece que sus disposiciones son de orden público e interés social, y define su objeto, que consiste fundamentalmente en regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo, obligatoria para la administración pública federal, y señala las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la coordinación en la materia entre la federación y los estados, la concertación e inducción de acciones respecto de los particulares y en general del conjunto de la población y la participación social. Se fijan principios en los que estará basada la planeación, para ello se establecen en el artículo 2o., los contenidos generales a los que deberá atender su ejercicio. La Ley define a la planeación nacional del desarrollo, como un medio o instrumento del Ejecutivo de la Unión para el ejercicio de las atribuciones que las leyes le confieren con objeto de intervenir en la vida de la nación, y le atribuye la responsabilidad de conducir dicho proceso.

El capítulo segundo, se refiere al Sistema Nacional de Planeación Democrática a través del cual la administración pública federal llevará a cabo las tareas correspondientes. La Ley reconoce que el proceso de planeación se desarrolla a través de las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación; el mismo capítulo señala las atribuciones que en la materia corresponderán a las dependencias y entidades de la administración pública federal. Así, la Secretaría de Programación y Presupuesto será responsable de coordinar las actividades de planeación global, de integrar el Plan Nacional de Desarrollo y de proyectar la planeación regional y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde participar de la definición global de las políticas financiera, fiscal y crediticia. Las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, tendrán a su cargo la planeación nacional de índole sectorial a través de la elaboración de programas tanto de mediano plazo como operativos anuales. El nivel institucional del sistema queda integrado por las entidades de la administración paraestatal, las cuales deben participar a través de programas anuales elaborados por ellas mismas, estableciendo objetivos factibles de evaluar por el coordinador del sector correspondiente.

<sup>16</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1983.

En el capítulo tercero, se faculta al Ejecutivo Federal para que determine las formalidades y términos a que deberá sujetarse la participación y consulta de los diversos grupos sociales en la planeación.

En el capítulo cuarto, se establece que el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse en los primeros seis meses después de la toma de posesión del Presidente de la República, que su vigencia no excederá al sexenio correspondiente, sin que esto sea limitante para que tenga consideraciones y proyecciones de más largo plazo, y que la categoría de plan será únicamente para el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, se enuncian las características y elementos esenciales del Plan y los programas del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Se asienta que el Plan expresará el compromiso general en materia de desarrollo económico y social. A partir del anterior marco normativo se elaborarán los programas sectoriales, regionales y especiales, los cuales pretenderán constituirse respecto de los sectores administrativos, las entidades paraestatales y las regiones entre los propios sectores, en documentos rectores de política y acción de mediano plazo. Los programas anuales definirán las diferentes acciones que deban realizarse en el corto plazo, para ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas especiales.

La Ley pretende consolidar los avances en la vertiente de coordinación. Para ello se propone en un capítulo especial, el quinto, regular las relaciones de coordinación para la planeación entre la federación y los estados y municipios, planteando un esquema de planeación de ámbito federal; por lo que se asume la plena libertad de los gobiernos estatales y autoridades municipales —conforme a sus competencias— para llevar a cabo la planeación del desarrollo en sus respectivas jurisdicciones. En el capítulo sexto, de concertación e inducción, se establecen las bases para la concertación entre el sector público y las representaciones de los grupos sociales o los particulares interesados, de las acciones planeadas y programadas a través de contratos o convenios que serán de carácter administrativo. Por último, la Ley contempla un capítulo de responsabilidades, cuyo objetivo general es el de procurar la observancia de la Ley y la consecución de sus propósitos. Para asegurar la oportuna y adecuada ejecución de los compromisos contraídos entre la federación y los estados, los convenios relativos incluyen sanciones por su incumplimiento.

### *El Plan Nacional de Desarrollo*

El Plan Nacional de Desarrollo (PLANADE) 1982-1988,<sup>17</sup> ha sido elaborado en un marco de crisis económica y en un contexto mundial de graves problemas. Es resultado de la voluntad política del Estado y se concibe como producto de un esfuerzo de participación social. Busca dar coherencia a las acciones del sector público, crear el marco para inducir y concertar la acción de los sectores social y privado, y coordinar las tareas de los tres niveles de gobierno considerando a la planeación como un medio para avanzar en la democratización del país. Las metas específicas, como prevé la Ley de Planeación, se precisarán en los programas sectoriales de mediano plazo y serán establecidas y revisadas anualmente, con el propósito de asegurar la orientación adecuada al esfuerzo colectivo y contar con la flexibilidad necesaria.

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

En el primer apartado, se analiza la política del Estado mexicano y, se muestra cómo los siete criterios surgidos de la consulta popular fundamentan dicha política. Asimismo, se presenta un análisis del contexto nacional e internacional en el cual habrán de desarrollarse las acciones del Plan. Además, se determina el propósito nacional y los cuatro objetivos orientadores, a saber: conservar y fortalecer las instituciones democráticas; vencer la crisis; recuperar la capacidad de crecimiento; iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales. Finalmente se plantea una estrategia económica y social para recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo, a través de dos líneas fundamentales de acción: la reordenación económica y el cambio estructural. La primera persigue fundamentalmente abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico; y recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes. La segunda, busca reorientar y reordenar para establecer equilibrios fundamentales y se basa en seis orientaciones generales que guiarán las acciones globales, sectoriales y regionales del Plan, las cuales son: destacar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar las actividades productivas y el bienestar social; adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo; preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional; fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y estimular el sector privado.

En el segundo apartado, el capítulo de política económica general, se describen los escenarios macroeconómicos posibles y el uso de los instrumentos de carácter global de que dispone el Estado. También se establecen los objetivos fundamentales a alcanzar en cada uno de los ámbitos e instrumentos de política económica; así, en relación al gasto público se establece como objetivos primordiales: promover el desarrollo social mediante la generación de empleos; inducir un comportamiento adecuado de la demanda interna; fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo en áreas prioritarias y estratégicas; promover una distribución territorial más equilibrada de las actividades productivas y del bienestar social; y, asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público. Respecto a la empresa pública se plantea: fortalecer el carácter mixto de la economía; participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios; apoyar la integración, vertical y horizontal, del aparato productivo; reestructurar y modernizar la empresa pública; regular los efectos negativos producidos por la desigualdad en el ingreso; apoyar la descentralización de las actividades de producción y distribución de las empresas públicas; contribuir al sano financiamiento del desarrollo; y, adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de los objetivos y la moralidad de la administración de tales entidades. Para el financiamiento del desarrollo se hace patente la necesidad de recobrar y fortalecer la capacidad de ahorro interno; canalizar eficientemente los recursos financieros y adaptar las relaciones financieras con el exterior a las nuevas circunstancias internas y externas. Por su parte, la estrategia de desarrollo persigue —en relación a la vinculación con la economía mundial— ampliar, diversificar y equilibrar las relaciones comerciales con el exterior, fomentando de manera sostenida las exportaciones no petroleras, la apertura de nuevos mercados y la sustitución eficiente de importaciones; elevar al máximo la contribución neta de los

recursos tecnológicos, administrativos y financieros, orientando la inversión extranjera directa conforme las necesidades del país; y reorientar las relaciones financieras con el exterior. En lo que respecta a capacitación y productividad se busca resolver los desequilibrios entre la oferta y la demanda de mano de obra calificada y garantizar la distribución equitativa entre los factores de la producción de los aumentos de la productividad.

En el capítulo de política social se definen los objetivos de generación de empleos y distribución del ingreso, estableciendo los propósitos y las líneas de acción correspondientes en relación a las necesidades básicas fundamentales. La política social, se dice, dará atención especial a los siguientes objetivos: elevar la generación de empleos así como proteger y mejorar gradualmente el poder adquisitivo del salario; y combatir el rezago social y la pobreza avanzando en particular en la satisfacción directa de las necesidades básicas de la población. En el renglón educativo se plantean como propósitos fundamentales, promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana; ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas y a los bienes culturales, deportivos y de recreación; y mejorar la prestación de los servicios relacionados con éstos. En materia de alimentación y nutrición, la orientación estratégica radica en considerar íntegra y dinámicamente todas las fases del proceso alimentario desde la producción hasta el consumo. Dentro de los programas sociales cuya orientación se establece, se encuentran el relativo a la salud, que persigue tender al logro de una cobertura nacional garantizando un mínimo razonable de calidad; mejorar el nivel de salud de la población; contribuir a un crecimiento demográfico acorde con el desarrollo económico y social; y promover la protección social. La orientación estratégica que respecto a la seguridad social se adoptará, se sustenta en las siguientes áreas: reorganización y modernización de la administración de los servicios; fortalecer los mecanismos tendientes a otorgar las prestaciones y servicios; utilizar racionalmente los recursos; mejorar los esquemas de coordinación interinstitucional; promover y vigilar el otorgamiento de las condiciones de higiene y seguridad; y ampliar la cobertura de la seguridad social. En materia de desarrollo urbano, se buscará alcanzar la utilización óptima de la infraestructura existente y el aprovechamiento de zonas alternativas a las saturadas. La política de vivienda procurará alcanzar la superación de las carencias en materia de vivienda urbana y rural y modificar las bases de su proceso de desenvolvimiento. Se contempla como otra estrategia de carácter eminentemente social la ecología y el medio ambiente. Dentro de las acciones a realizar destacan por su importancia el ordenamiento ecológico del territorio; la conservación de suelos; el control de calidad del aire; los sistemas para el tratamiento de los desechos sólidos; y la actualización y complementación de normas y reglamentos.

El capítulo de políticas sectoriales presenta los propósitos, estrategias y líneas de acción que servirán de parámetros para la realización de los programas de mediano plazo de carácter sectorial. Asimismo, en lo relativo a desarrollo rural e integral se plantea que el objetivo fundamental de la estrategia es el mejoramiento en general de los niveles de bienestar de la población rural. En este contexto, la reforma agraria integral se propone repartir toda la tierra legalmente afectable; otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra en áreas rurales; y regularizar los asentamientos humanos en ejidos y comunidades. En materia de agua, los programas especiales de mediano plazo buscarán racionalizar su uso y aprovechamiento; desarrollar la infraestructura hidráulica necesaria para controlar dicho elemento, utilizarlo eficientemente, y abatir y controlar

su contaminación. Respecto a la pesca, se señalan como objetivos centrales de la política: contribuir a mejorar las condiciones alimentarias de la población; generar empleos; captar divisas; promover el desarrollo regional y comunitario; y mejorar los niveles de vida de los trabajadores que se dedican a la pesca. La actividad forestal se encaminará a mejorar la calidad de la vida de los pobladores de las zonas forestales, a través de la explotación racional de los recursos. En desarrollo industrial, el Plan señala cuatro propósitos: atender las necesidades básicas de la población; constituirse en el motor de un crecimiento económico autosostenido; coadyuvar a la descentralización territorial de la actividad productiva y el bienestar social; y propiciar la consolidación de un empresariado nacional sólido. Los lineamientos estratégicos se concentran en cinco orientaciones: desarrollar la oferta de bienes básicos; fortalecer las ramas productivas que articulen eficientemente la producción nacional; impulsar las ramas con capacidad de generación neta de divisas; crear una base tecnológica propia; y propiciar que la industria paraestatal sea un importante elemento de apoyo en el desarrollo de las cuatro orientaciones mencionadas. En el ramo de los energéticos, se persigue: impulsar el desarrollo nacional; fortalecer la independencia económica; consolidar la rectoría del Estado; y lograr un equilibrio energético más racional. Por lo que respecta a la minería, la estrategia se enfoca hacia una integración que permita abastecer los requerimientos de insumos del mercado nacional y la generación de divisas. Del transporte, se señala que se buscará una mayor integración del sector, hacia su interior y hacia el resto del aparato productivo. En materia de modernización comercial y abasto popular, se plantea la transformación de las estructuras de distribución, especialmente del abasto popular. La política turística tiene como propósito esencial de corto plazo, contribuir a la solución de los problemas nacionales mediante la captación de divisas y la generación de empleos. En relación al desarrollo científico y tecnológico, se establecen como objetivos fundamentales el aumento significativo de la autodeterminación científica y tecnológica del país; el avance en el conocimiento, en particular de nuestra realidad física, biótica y social; en la aportación de soluciones científicas y técnicas a los problemas económicos y sociales del país; el desarrollo regional, y a la descentralización de las actividades productivas de bienes y servicios; y la creación de conciencia en todas las capas de la sociedad sobre la importancia de la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico, social y cultural de la nación. Finalmente, el sistema integral de comunicaciones tiene como propósitos reafirmar el dominio de la nación sobre los medios en que se propagan las comunicaciones eléctricas y electrónicas; fortalecer la independencia nacional y coadyuvar al ejercicio pleno e integral de la soberanía. Para ello se establecen los siguientes lineamientos estratégicos: implantación de una infraestructura de telecomunicaciones moderna y eficiente con amplia cobertura; modernización de la administración de los servicios; impulso al desarrollo tecnológico nacional; y mejoramiento de la vinculación con las políticas de desarrollo social y cultural.

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

En el apartado último del Plan se definen los medios por los cuales la sociedad en general podrá participar en la ejecución y evaluación de las tareas nacionales. La importancia del apartado radica 57

en que se especifican los mecanismos de participación de los diferentes sectores mediante las vertientes ya precisadas desde el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Entre las críticas más comunes al PLANADE, se encuentra la de constituir un documento con objetivos sin metas; es decir, carecer de compromisos respecto a los principales indicadores macroeconómicos. Sobre ello se ha explicado que la incertidumbre de las condiciones de la economía mundial no hacen posible el establecimiento preciso de cuantificaciones. Sin embargo, desde una óptica con características más políticas, algunos comentarios han sido orientados a la supuesta ausencia de una proposición teórica dentro del documento, lo que implicaría un mayor compromiso ideológico. Más aún, han pretendido ver, sin evidencias precisas, el entretelón del memorándum técnico del Fondo Monetario Internacional. De manera puntual, hay quienes consideran que existe incongruencia entre la política industrial anunciada y la política de precios, así como que los efectos de la deuda pública y privada sobre las expectativas de crecimiento económico y de inflación, han sido ignoradas en el Plan. Asimismo, un senador de la mayoría parlamentaria ha dicho que el documento carece de la participación de los miembros del Congreso en los foros de consulta popular, incurriendo en el frecuente error de confundir las funciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. La apología de este documento fundamental ha retomado muchos de estos comentarios. Así se ha dicho que el compromiso se ha establecido no con una teoría, sino con una sociedad concreta. Por otra parte, el propio secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari, ha insistido en que el PLANADE "no es sólo un inventario de intenciones".<sup>18</sup> Ciertamente, las condiciones particulares de crisis en las que se da el Plan, pueden propiciar dudas y consideraciones opuestas, sin embargo, puede colegirse que resulta prematuro expresar juicios que la propia incertidumbre desdibuja y que es en los programas sectoriales y en las rectificaciones generales del Plan donde habrá que concentrar en lo futuro una atención crítica.

### *Los Convenios Unicos de Desarrollo*

Los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) son —como ya se apuntó— los sustitutos de los Convenios Unicos de Coordinación; cabe mencionar que a la fecha, los treinta y un estados de la federación han firmado con el Ejecutivo Federal los correspondientes acuerdos,<sup>19</sup> con una presentación

<sup>18</sup> Cfr. Luis Angeles (*Uno más Uno*, 31-V-83); Juan María Alponente, (*Uno más Uno*, 3-VI-83, 5-VI-83 y 9-VI-83); Francisco Báez Rodríguez (*Uno más Uno*, 5-VI-83); Juan Castaingts Teillery (*Excelsior*, 29-VI-83); declaraciones del Dip. Gustavo Gordillo del Partido Socialista Unificado de México (PSUM) (*Excelsior*, 5-VI-83); "No se consultó el PND al Congreso: Martínez Corbalá" (*Excelsior*, 30-VII-83, primera plana); así como Miguel Sandoval (*Uno más Uno*, 22-VI-83); declaraciones del secretario de Programación y Presupuesto ante miembros del Instituto de Ejecutivos de Finanzas aparecidos en la prensa del 17-VI-83; y "El PND, un plan de acción no de intenciones: S de G" (*El Día*, 23-VII-83, p. 7).

<sup>19</sup> Los Convenios Unicos de Desarrollo correspondientes a cada entidad federativa, fueron firmados en el mes de febrero de 1983 y publicados en el *Diario Oficial* de la Federación en las siguientes fechas: Aguascalientes (6-VI-83); Baja California (7-IV-83); Baja California Sur (8-IV-83); Campeche (11-IV-83); Chiapas (2-V-83); Colima (3-V-83); Coahuila (6-IV-83); Chihuahua (9-V-83); Durango (18-V-83); Guanajuatc (23-V-83); Guerrero (24-V-83); Hidalgo (26-V-83); Jalisco (30-V-83); Estado de México (3-VI-83); Michoacán (9-VI-83); Puebla (10-VI-83); Morelos (14-VI-83); Nuevo León (15-VI-83); Nayarit (16-VI-83); Oaxaca (17-VI-83); Querétaro (20-VI-83); San Luis Potosí (21-VI-83); Sonora (22-VI-83); Quintana Roo (23-VI-83); Sinaloa (24-VI-83); Tabasco (27-VI-83); Tamaulipas (28-VI-83); Tlaxcala (29-VI-83); Veracruz (30-VI-83); Zacatecas (1-VII-83); Yucatán (5-VII-83).



completamente homogénea en la totalidad de ellos.

El objeto de los CUD es fomentar el desarrollo integral del país mediante la coordinación de los tres niveles de gobierno, a fin de promover y propiciar la planeación, la descentralización y el fortalecimiento municipal. Las acciones y programas se encuadran en la estructura sectorial definida para la administración pública federal; de esta manera se hace posible la concertación de acciones para la realización de programas con los sectores administrativos coordinados por las secretarías cabezas de sector, con la Procuraduría General de la República y con entidades de la administración pública federal paraestatal no agrupadas sectorialmente.

Al transformar los Convenios Unicos de Coordinación en Convenios Unicos de Desarrollo, se pactó —entre los Ejecutivos Estatales y el Ejecutivo Federal— instrumentar las diferencias sustantivas con el propósito de adoptar la filosofía política sustentada por la actual administración: introducir compromisos específicos para establecer los Sistemas Estatales de Planeación Democrática procurando su congruencia con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, facultando al COPLADE correspondiente para que sea la instancia de comunicación y vinculación entre ambos; elaborar anexos técnicos informativos de las inversiones a realizar en cada estado además de los anexos técnicos de los programas sectoriales concertados; comprometerse a establecer lineamientos y procedimientos en la formulación del Programa Operativo Anual (POA), y a definir las bases metodológicas que permitan determinar en el seno de los COPLADE, la coordinación de acciones para el control y evaluación de los Planes Estatales de Desarrollo (PLADE), y el Programa Operativo Anual. Se recogen principios ordenadores del actual régimen, como son el nacionalismo revolucionario, la democratización integral, la sociedad igualitaria, la renovación moral de la sociedad, el desarrollo, el empleo y combate a la inflación, la planeación democrática y la descentralización de la vida nacional. Con base en estas tesis se pretende ampliar las facultades y atribuciones de los estados y ampliar la capacidad de los municipios, con la finalidad de dar apoyo al federalismo e impulsar la producción y el empleo fuera de las grandes zonas de concentración urbana y desconcentrar política, administrativa, económica y culturalmente, la vida nacional.

En cada CUD existe un capítulo denominado “De la descentralización de la vida nacional”, para dar mayor cobertura a las acciones y programas a descentralizar. Se incluyen disposiciones que garantizan la participación del sistema bancario del país en el COPLADE con objeto de impulsar la descentralización, conviniendo en que éste sea el único elemento de vinculación y comunicación en el marco de la planeación democrática entre cada uno de los estados y el gobierno federal, a fin de instrumentar la política correspondiente. Se establecen compromisos específicos para que el gobierno federal transfiera al gobierno del Estado los servicios de educación y de salud pública. También, se promueve una mayor participación de los municipios en los COPLADE a través del capítulo “Del fortalecimiento municipal”.

La transferencia de acciones y programas tendrá también por objeto, el que los estados y municipios ejerzan potestad rectora en sus respectivas jurisdicciones. Así, podrán convenir que se les transfieran los recursos humanos y materiales de las dependencias y entidades federales, respetando los derechos de los trabajadores, en los casos en que el gobierno estatal, o el municipal, queden a cargo de la ejecución de las obras y la prestación de los servicios públicos realizados anteriormente por el gobierno federal. El Ejecutivo Federal brindará asesoría técnica y apoyo material para la

realización de las acciones programadas a que se refiera el Convenio. Por otra parte, los Ejecutivos Federal y Estatal se comprometen a establecer las bases, lineamientos y mecanismos procedentes, para que sean transferidos al gobierno del estado respectivo, y a los municipios, los servicios de salud y educación pública, las funciones relativas a la regularización de la tenencia de la tierra y a la creación y administración de sus reservas territoriales conforme a la legislación federal vigente.

Asimismo, a petición de los Ejecutivos Estatales, el Federal intensificará los estudios a fin de transferir las funciones que están a cargo de entidades de la administración pública federal paraestatal, así como su participación en las mismas, cuando sean de interés exclusivamente local, estén directamente vinculadas a los programas de desarrollo económico y social de los gobiernos de los estados o de los municipios, y su ámbito de acción e influencia se limite a la localidad que en cada caso corresponda, respetando los derechos de los trabajadores. Por lo que se refiere a estudios de descentralización, de modernización, asesoría y capacitación, éstos se pondrán a disposición de los Ejecutivos Estatales.

Otro convenio suscrito es el de coordinarse para fortalecer a los gobiernos municipales a través de su participación, a fin de que puedan atender las necesidades de sus propias comunidades; para ello, los Ejecutivos Estatales se comprometen a realizar diversas acciones entre las que destaca la creación y fortalecimiento de los Comités Municipales de Planeación para el Desarrollo con características y funciones congruentes a las de los COPLADE.

Los programas de desarrollo socioeconómico, materia de los CUD, comprenden las acciones de inversión y de gasto federales descentralizados a los Ejecutivos Estatales, cuya ejecución requiere de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno; así, para lograr lo anterior se han fortalecido o, en su caso, establecido los siguientes programas en cada estado: Programas Estatales de Inversión (PEI); Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER); Programas de Inversión Federal de las Zonas Deprimidas y Grupos Marginados; Programas Sectoriales Concertados (PROSEC), en los que se prevé la participación de los ayuntamientos y de los grupos social y privado; Programa de Desarrollo Estatal (PRODES); además de los apoyos financieros a estados y municipios, que contribuyen a reducir eventuales insuficiencias en el gasto corriente. En relación a los PRODES, es importante señalar que las partes acuerdan incorporar a cada CUD los compromisos específicos que actualmente se tuvieren con las diversas dependencias de la administración pública federal; los compromisos que se celebrasen en lo futuro se integrarán bajo la figura de Convenios de Coordinación. En el capítulo de los CUD referido a los PRODES, se establecen las acciones que realizará el Ejecutivo Federal, a través de todas y cada una de las Secretarías de Estado en base a sus respectivas atribuciones, a fin de coordinarlas con las de los Ejecutivos Estatales.

Asimismo, en otro capítulo, se establece un programa de emergencia para proteger el empleo, el cual será realizado en cuatro ámbitos de acción: zonas rurales, zonas urbanas críticas, apoyo a la planta productiva y servicio social obligatorio. Se crean las coordinaciones regionales con la finalidad de coordinar las acciones entre la Secretaría de Programación y Presupuesto y las demás dependencias y entidades federales, estatales, municipales y sectores social y privado. De la misma manera se especifica la forma en que se financiarán los programas de los Convenios, dichos financiamientos deberán ser instrumentados con estricto apego a la normatividad establecida y podrán ser de tres tipos: transferencias de fondos del gobierno federal al estatal; realización de obras por encargo del

gobierno federal y aplicación directa de fondos. A este respecto, los Ejecutivos Estatales se obligan a aplicar los financiamientos y a informar sobre los avances de las obras. La falta de entrega de dichos informes podrá ser causa de la suspensión de la ministración y de la exigencia de su devolución.

Finalmente, en los tres últimos capítulos de cada CUD, se establecen las obligaciones de los Ejecutivos Estatales respecto a la administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos fruto de los convenios; de la revisión, vigencia y forma de evaluación del cumplimiento del mismo, así como de las responsabilidades a que se hace acreedora la parte que incumpla el referido convenio. Es importante señalar que los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo deberán rendir informes trimestrales a los Ejecutivos Estatales y por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto al Ejecutivo Federal.

Sin embargo, es importante mencionar la existencia, en algunos estados, de convenios celebrados entre los Ejecutivos Estatales respectivos y las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología y de la Reforma Agraria con el propósito de “formar el Comité Estatal de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano e Industrial y Regulación de la Tenencia de la Tierra. . .”. Es evidente que estos comités estatales se contraponen a los respectivos CUD, ya que en ellos se especifica que el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), “operará como el único elemento de vinculación y comunicación. . . en el marco de la planeación democrática”; para lo cual el Ejecutivo Federal se compromete a:

- c) Coordinar sus acciones con el Ejecutivo Estatal a efecto de consolidar el COPLADE como la única institución para hacer compatibles (. . .) los esfuerzos de las tres instancias de gobierno en el marco de la planeación democrática, así como para promover la realización de las acciones y programas a que se refiere el presente convenio. . .<sup>20</sup>

Más adelante, los CUD disponen que serán revisadas o adecuadas las disposiciones jurídico-administrativas por las cuales operen en las entidades mecanismos de coordinación intergubernamental, con duplicidad de funciones y dispersión de esfuerzos respecto a los COPLADES. Para reforzar esta idea, los Ejecutivos Federal y Estatales acuerdan incorporar a los CUD respectivos los compromisos específicos que en ese momento tengan concertados los gobiernos de los estados con las diversas dependencias de la administración pública federal y señalan que los que se celebren en lo futuro se integrarán bajo la figura de Convenios de Coordinación.

Por otro lado, en los CUD se establece expresamente —como ya se mencionó— un compromiso entre el Ejecutivo Federal y los Estatales por el cual el primero transfiere a los segundos las funciones relativas a la regularización de la tenencia de la tierra y a establecer normas y mecanismos con el propósito de que los gobiernos de los estados participen en la creación y administración de las reservas territoriales. En este sentido, y para evitar la duplicidad de funciones y la dispersión de esfuerzos, en los CUD se establece, en su cláusula Trigésima, que el

Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y el Ejecutivo del Estado, (. . .) convienen en coordinar sus acciones para la aplicación de los programas en materia de desarrollo urbano

<sup>20</sup> La presentación homogénea de los Convenios firmados permite constatar en cualesquiera de ellos las referencias a cláusulas específicas; en este caso, la Cláusula 5a., inciso C.

y vivienda; para la formulación, ejecución, evaluación y actualización de los programas estatales de desarrollo urbano y de vivienda; así como para promover y apoyar en su caso, la formulación de los programas de desarrollo urbano municipales y de centros de población.

Asimismo, la cláusula Trigésima Cuarta de los CUD dispone que

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de la Reforma Agraria, y el Ejecutivo del Estado (. . .) llevarán a cabo la elaboración y realización conjunta de programas para vigilar el cumplimiento de las leyes agrarias; promover la conservación y rehabilitación de tierras, bosques y aguas en ejidos, comunidades y colonias; (. . .) regularizar zonas urbanas ejidales y comunales que necesitan de la acción conjunta Federación-Estado-Municipio. . .

Lo anterior, evidencia la violación al espíritu y a la letra de los Convenios Unicos de Desarrollo, duplicando conductos e instrumentos de cuya multiplicidad sólo podrá derivar la confusión.

## CONSIDERACIONES FINALES

Los antecedentes mencionados en apretada síntesis, muestran las complejidades por las que el proceso de planificación nacional transita. Una vez arrostradas esas dificultades y expresadas algunas decisiones y compromisos públicos del Ejecutivo Federal para el periodo 1982-1988, el país enfrenta la necesidad de esquemas de previsión y planeación para el desarrollo nacional.

Contamos con la estructura normativa y funcional para una planeación de diversos horizontes temporales; pero se imponen, sin embargo, ajustes a esa estructura que garanticen el cumplimiento de metas, la previsión oportuna, la evaluación estratégica, y la anticipación de colapsos y contradicciones cuyo costo social pueden comprometer la soberanía nacional. Muchos aspectos deben hacerse efectivos, otros han de modificarse con base en la experiencia. De esta manera la sectorización ha de ser fortalecida mediante la proscripción del "feudalismo administrativo" y el desaliento de los acuerdos que eluden la coordinación y la responsabilidad política de los sectores; la eliminación correlativa de la sustitución centralizadora de las decisiones institucionales; la importancia de la disciplina administrativa y presupuestaria; la elevación de la productividad y la eficiencia financiera, sin prescindir de la eficacia social y política; la reducción de la inercia y las expectativas de optimismo infundado o desorbitado; la racionalización del tramo de control del Ejecutivo Federal y de los coordinadores de sector; pero, fundamentalmente, recordando que todo proyecto de planeación del desarrollo debe preguntarse ¿para quién?, y conllevar un programa político cuyo olvido es un error histórico que se debe suprimir.

El comportamiento permitido en el nuevo equilibrio de fuerzas a viejas fracciones dominantes, la velocidad y calidad de respuesta gubernamental, y el papel que se asigne a las alianzas populares, sustentarán la capacidad de maniobra y el instinto de conservación del sistema sociopolítico, que bien podría hoy rescatarse a sí mismo de la inquietante tesis del bonapartismo.

Por otra parte, durante muchos años se ha manifestado en el terreno político temores por la "tecnoburocracia" y se confunde ésta con cualquier expresión técnica; se ven fracturas —quizá en ocasiones más allá de la realidad— y se discurren maniqueísmos como la disyuntiva entre la administración y la política. Pareciera incluso que los males del país se deben per se a la toma de decisiones

administrativas o a la intención de contar con elementos especializados —independientemente de su oportunidad social, valorización e ideología— y no al hecho de que en su momento pueden surgir errores precisamente por ausencia de exámenes rigurosos de las alternativas e ineptitud o incapacidad política y técnica de funcionarios.

Precisada, como ha sido en diversas ocasiones, la indisoluble relación entre administración pública y política, la discusión sobre si han de privilegiarse o no las tareas de planificación nacional aún pretenden algunos reducirla a la polémica entre los intereses populares y los de la gran burguesía, sin el examen mismo de las propuestas; en el fondo, y por culposa ignorancia, se da la batalla entre quienes hacen de la política y de la economía política, una esoteria y un juego de reglas ocultas sujetas sólo a la interpretación y a la sensibilidad de la epidermis, y los que en un mundo complejo no pretenden lograr sólo soluciones de cubículo, sino arrostrar riesgos y enfrentar el desafío que la planificación implica, porque significa la corresponsabilidad de las decisiones y el no encubrimiento de las faltas en la retórica fácil y populista. Hoy las tendencias progresistas deben expresarse a través de posiciones analíticas, técnicamente fundadas y políticamente críticas. La rectoría del Estado en materia económica y social para regir los destinos del país, y elevar el proyecto nacional a la dimensión social que un presente turbulento dificulta, implica el uso consecuente de los mejores frutos de la inteligencia humana.

No hay técnicas asépticas o neutras, pero tampoco deben calificarse simplistamente. Una planeación que busque a toda costa la eficiencia administrativa sobre la eficacia política y social, es sin duda una planeación que está de espaldas al interés popular. Debe aceptarse e impulsarse una opinión pública más informada y una reforma política que corra al parejo de las estructuras de planeación, para someter al gran juego legislativo e ideológico el proyecto nacional. Parece claro, sin embargo, que los mexicanos debemos ya advertir que los temores y la desconfianza hacia la planificación, por erráticas e infundadas consideraciones éticas, se afilian, paradójicamente, a las actitudes de quienes también la pretenden desalentar por motivos no solidarios, vertebrados en el temor de perder las ventajas y privilegios que el sistema ha permitido al poder económico privado.