



EL DESARROLLO DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO

Dra. Concepción Regalado Rodríguez
Universidad Autónoma de Chiapas
concepcion.regalado@hotmail.com

Cómo citar este artículo:

APA

Regalado, C. (2019). El Desarrollo de la planeación en México. Revista Mesoamericana de Gobierno y Administración, 1 (1). Recuperado de <https://megoad.website/articulo/1>

RESUMEN

Esta propuesta describe, desde una perspectiva histórica y jurídica, algunos antecedentes de la planificación en México, a efecto de abordar los principales elementos constitutivos que dieron origen a ese propósito. Se muestra el esfuerzo que el gobierno mexicano previamente asumió respecto al observado de manera general en el ámbito latinoamericano. Así mismo, se destaca cómo el desarrollo de la planificación alcanzó el rango constitucional y dio pauta a establecerse como norma la presentación ejecutiva de los Planes Nacionales de Desarrollo por el Ejecutivo Federal en cada sexenio. Por último, se toman en consideración los instrumentos jurídicos que son claves para la aplicación de los mismos en la actualidad.

Palabras clave:

Política de desarrollo, planificación del desarrollo, legislación.

ABSTRACT

This proposal describes, from a historical and legal perspective, some background of planning in Mexico, in order to address the main constituent elements that gave rise to that purpose. It shows the effort that the Mexican government previously assumed with respect to that observed in a general way in the Latin American context. Likewise, it highlights how the development of the planning reached the constitutional rank and gave guidelines to establish as a rule the executive presentation of the National Development Plans by the Federal Executive in each sexennium. Finally, the legal instruments that are key to their application are taken into consideration at present.

Keywords:

Development policy, development planning, legislation.

INTRODUCCIÓN

En México la planeación tiene una relevancia indiscutible, pues está elevada a rango constitucional. La planeación nacional refiere a la ordenación sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal, tienen como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. La planeación es el gran puntal del desarrollo de un país, entendido como mecanismo plural de toma y ejecución de decisiones con la finalidad de alcanzar un estadio superior de bien común y desarrollo.

El objetivo es mostrar que la planeación nacional iniciada en las primeras décadas del siglo xx fue propuesta como una vía para coordinar las actividades gubernamentales, que permitiera lograr un desarrollo material del país, de manera ordenada y armónica. Con el paso del tiempo, la planeación nacional involucró no sólo al ámbito público, sino también al privado y se convirtió en una herramienta propia para la realización de un modelo de desarrollo específico. En esa revisión cronológica se reconoce que la planeación nacional no ha sido lineal ni homogénea, sino que ha respondido a las directrices establecidas por cada ejecutivo, y, posteriormente, que su integración a la normativa nacional implica también que es obligatoria para la ordenación nacional de las acciones a favor del desarrollo.

En ese sentido, el presente trabajo se propone describir el camino que ha recorrido la intención institucionalizada de hacer factible la planeación en México. La primera parte inicia considerando el contexto regional latinoamericano que prevaleció en las décadas de los años 60 y 70 y que legitimó el empleo de la planificación como medio de promoción del desarrollo. El siguiente punto refiere a la revisión histórica de la planeación en México, tratando de destacar los avances logrados en cada periodo revisado y los logros legislativos en la materia, desde la década de los años 30's hasta el año de 1983, en que se publicó la Ley de Planeación en el Diario Oficial de la Federación. El tercer apartado se propone presentar los planes nacionales de desarrollo desde el periodo de Miguel de la Madrid hasta el de Enrique Peña Nieto, tratando de destacar los matices que han tenido en su estructuración y objetivos a lograr en cada periodo de gobierno. Finalmente, como un referente, se destacan los elementos normativos que son necesarios para la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo en la actualidad.

METODOLOGÍA

Con la intención de tener una percepción regional acerca de la adopción de la planeación gubernamental, y de la importancia con la que fue asumida en América Latina, se abordan los antecedentes de la planificación en el marco de la constitución de la Alianza para el Progreso que derivó en la firma convenida de la Carta Punta del Este.

El paso siguiente es hacer un seguimiento en el tiempo de la trayectoria que ha tenido México en la intención de hacer factible la planeación nacional, partiendo desde la década de los años 30's, hasta las reformas de los artículos constitucionales 25, 26 y 73, realizadas en el año de 1983, que refieren a la planeación del desarrollo.

Acto seguido, se hace la presentación de los objetivos nacionales, y prioridades en lo general, de los Planes Nacionales de Desarrollo propuestos y aprobados desde 1983 a la fecha. Y por último, se exponen los instrumentos jurídicos que se disponen para la aplicación de los Planes Nacionales de Desarrollo.

I. ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Fue en la década de los años sesenta cuando iniciaron los trabajos de planificación en algunos países latinoamericanos y que cobraron verdadero impulso. En 1961, en el marco de la realización de la Conferencia de Punta del Este se da la aceptación generalizada a nivel oficial de la planificación como instrumento para promover el desarrollo (Carlos De Mattos, 1979).

La Carta de Punta del Este es el documento en el que los Gobiernos miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) formalizaron, el día 17 de agosto de 1961, la constitución de una Alianza para el Progreso, siguiendo los principios contenidos en la invitación que el Presidente de los Estados Unidos de América había formulado en marzo anterior a los países de América Latina, para "acometer conjuntamente la empresa de satisfacer las necesidades de los pueblos de las Américas. Esa invitación reconoció que a través de la América Latina millones de hombres y mujeres sufren a diario la degradación del hambre, la pobreza, la ignorancia y la insalubridad; que el aumento de la población sobrepasa el desarrollo económico y crece el descontento de un pueblo..." (García Reynoso, 1961, p. 726) Ante esa situación, la Carta de Punta del Este proclama la decisión de los países latinoamericanos para luchar por un crecimiento sus-

tancial y sostenido del ingreso per cápita, a un ritmo que no sea inferior al 2.5% anual, que permita alcanzar en el menor tiempo posible un nivel de ingresos que asegure un desarrollo suficiente y que reduzca, de ese modo, la distancia entre los niveles de vida de América Latina y los países más desarrollados. Para la consecución de estos fines los Gobiernos firmantes de la Carta convinieron entre otras cosas, en la necesidad de formular programas nacionales a largo plazo para ajustar a ellos el desarrollo económico y social, procurando que los recursos dedicados a la inversión representen la mayor proporción posible del producto nacional.

En esa Conferencia los representantes de la mayoría de los países aprobaron un conjunto de recomendaciones que se consideraban necesarias para hacer frente a los males que aquejaban a la región, se impulsaba la necesidad de programar el desarrollo. Tal como lo señala, en el título segundo, que refiere al Desarrollo económico y social, en su primer punto del capítulo “Requisitos básicos para el desarrollo” de la Carta de Punta del Este: “Que se ejecuten, de acuerdo con los principios democráticos, programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente” (Consejo Interamericano Económico y Social, 1961, p. 737).

Las resoluciones de la Conferencia de Punta del Este dieron un verdadero impulso a la planificación en América Latina y contribuyeron a definir las modalidades y el contenido del proceso. Al definir las condiciones y los mecanismos de la Alianza para el Progreso, se estableció que un plan de desarrollo constituía un prerrequisito indispensable para la obtención del financiamiento externo pertinente. En definitiva, la Carta de Punta del Este y el establecimiento de la Alianza para el Progreso, significaron el compromiso de implantar o fortalecer sistemas para la preparación, ejecución y revisión periódica de los programas nacionales de desarrollo económico y social.

Debe destacarse que la corriente del pensamiento económico latinoamericano en esa época postulaba la necesidad de realizar ciertas transformaciones en la estructura socioeconómica y sostenía que la planificación era el medio más adecuado para lograrlo. Esta corriente tiene sus raíces en los estudios, en las interpretaciones y en las propuestas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y, en particular, en los trabajos de Raúl Prebisch (1952 y 2012), la cual se consolidó al avanzar el periodo de la segunda postguerra, y adquirió una significativa influencia en los países latinoamericanos. De este modo, a partir de las formulaciones originales de Prebisch y de la CEPAL, se fue consolidando un grupo de especialistas en el que muchos

economistas y sociólogos latinoamericanos de la época se apoyaron. Entre ellos se encuentran Jorge Ahumada, Celso Furtado, Juan Noyola, José Medina Echavarría, Aníbal Pinto y Osvaldo Sunkel.

Según Cardoso (1977), la CEPAL produjo ideas que, en su época, ayudaron a comprender algunos de los problemas centrales en la periferia y algunos de los obstáculos que se le anteponían. Bajo ese tenor, la CEPAL postuló ciertas líneas de acción que constituyeron las bases de un modelo normativo para los países de la región. Los elementos centrales de este modelo estaban referidos principalmente a la necesidad de la industrialización, de la modernización de la agricultura y de la dinamización y diversificación del comercio exterior. Sin embargo, varios de los economistas posteriormente fueron más allá de las propuestas originales y posteriormente postularon la necesidad de realizar transformaciones estructurales como condición necesaria para superar la situación de subdesarrollo que afectaba a estos países. Todo ello fue configurando una concepción sobre el desarrollo, la que generalmente fue conocida bajo denominaciones como corriente estructuralista y, también, desarrollista (Beteta y Moreno Brid, 2012).

Es en el marco de esta concepción que se postula la necesidad de la planificación como medio para la realización del modelo de desarrollo propuesto, y por ello, durante este período, en los países latinoamericanos la planificación surge y adquiere una indiscutible importancia. En la medida en que fueron ganando difusión y popularidad estas ideas influyeron, por una parte, en la constitución de los sistemas de planificación y, por otra, en el contenido mismo de los planes. De manera que cuando en 1961 la Conferencia de Punta del Este estableció sus recomendaciones, se impulsó la necesidad de la realización de cambios estructurales y, en cierta forma, legitimó el empleo de la planificación como medio para promover el desarrollo (CEPAL, 1967).

II. LA PLANEACIÓN EN LA HISTORIA DE MÉXICO

En México “el camino recorrido para llegar a crear la necesidad, la conciencia y la factibilidad de la planeación ha sido largo y ha tenido sus raíces en el movimiento de la Revolución de 1910” (De la Madrid, 1980, p. 1254). En la Carta Magna se incorporaron las bases para el establecimiento de la estructuración social y económica del país, quedando “constitucionalmente establecida una nueva concepción de los fines del Estado, el condicionamiento de la propiedad privada al interés público, el mandato de crear las condicio-

nes materiales para hacer efectiva la libertad, las bases de una economía mixta, la defensa de los derechos de obreros y campesinos y el dominio de la nación sobre sus recursos básicos, como condición necesaria para la afirmación del ser nacional” (p. 1254).

De la Madrid afirmaba que la Constitución es a la vez historia, ley y plan; y que cuando se habla de la necesidad de la planeación, se recogen aspiraciones plasmadas en la Constitución y se expresan incipientemente en la primera Ley de Planeación. Asegura que los esfuerzos por sistematizar la planeación nunca han estado totalmente ausentes del quehacer gubernamental, aunque la concepción e instrumentación de esta necesidad han ido variando en el tiempo.

En ese sentido, Sánchez Luna (1996), propone considerar la división de la historia de la planeación en México en cinco partes, para el periodo que va de 1928 a 1982, distinguiendo un rasgo en cada etapa, del cual proviene la denominación de cada una de ellas:

- 1) Planificación económica por el prurito de planificar (1928-1946);
- 2) Planificación económica como base para obtener préstamos internacionales (1947-1958);
- 3) Planificación económica hacia cambios estructurales (1959-1970);
- 4) Planificación económica en un gobierno de “transición” hacia lo mismo (1971-1976);
- 5) Planificación económica al revés (1977-1982).

Bajo ese esquema, el 12 de julio de 1930 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley sobre Planeación General de la República, expedida por el entonces presidente Pascual Ortiz Rubio, en uso de la facultad que le había conferido el H. Congreso de la Unión, por decreto de 13 de enero de 1930. Esta ley era un pequeño documento de sólo 19 artículos y señalaba en las consideraciones para su expedición que era muy necesario contar con un programa definido, basado en estudios previos acerca del desarrollo del país, para tomar medidas administrativas importantes; y en su artículo 1º señalaba que había sido promulgado con el propósito de coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo de 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.

Según Sánchez Luna (1996), entre las consideraciones que se hicieron para expedir esta ley era de alcanzar una vida más cómoda, más higiénica, que buscaba dentro del bienestar individual el interés colectivo, para lograr que toda medida administrativa importante obedeciera a un programa definido basado en el estudio previo del desarrollo ordenado y armónico del país. Fue uno de los primeros intentos para abordar la planeación de desarrollo en México, aunque con especial referencia a la problemática regional.

En 1933, la Comisión de Programa del Partido Nacional Revolucionario, con la ayuda de un grupo de técnicos, elaboró el Primer Plan Sexenal, para el periodo del presidente Lázaro Cárdenas. Contení quince rubros, entre los cuales los de mayor relevancia eran: el sector primario, en especial la cuestión agraria; luego venía la educación y la nacionalización de los recursos en manos extranjeras. Las prioridades y metas no estaban cuantificadas y no se señalaban los medios financieros para alcanzarlas, ni los plazos para llegar a ellas.

El Plan Sexenal de 1934-1940 constituyó un avance más sistemático en el proceso de la planeación del desarrollo porque permitió al Estado una clara plataforma de orientación de los procesos del desarrollo y la realización de acciones que muestran su influencia decisiva en los cambios estructurales que entonces se produjeron. “La aceleración de la reforma agraria, la organización de instituciones de crédito al campo, el fortalecimiento de las organizaciones obreras y campesinas que ratificaron su pacto solidario con el Estado mexicano, el establecimiento de un moderno sistema financiero, el impulso a la infraestructura de comunicaciones y de obras hidráulicas, el fomento a la educación pública y la nacionalización de los recursos del petróleo son menciones suficientes para demostrar la influencia de aquel documento en la vida nacional” (De la Madrid, 1980, p. 1254).

En 1939 se elaboró el Segundo Plan Sexenal para los años 1941-1946, bajo la presidencia de Manuel Ávila Camacho. Este segundo Plan Sexenal, que si bien representó algunos avances conceptuales en las técnicas de planeación, tuvo realmente escasa operatividad, por las circunstancias económicas generadas debido a la segunda guerra mundial. Sin embargo, algunas de sus orientaciones se vieron realizadas, tales como la promulgación en 1943 de la Ley del Seguro Social y el establecimiento del sistema de fijación de salarios mínimos por zonas económicas.

Durante el mandato del presidente Miguel Alemán se expidieron la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Econó-

mica. En 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con el presidente Ruiz Cortines hubo un Programa Nacional de Inversiones para el Sexenio 1953-1958, y una Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Presidencia de la República, para evitar fricciones entre las secretarías. El objetivo principal de esta Comisión era el de examinar y aprobar las inversiones del sector público, para lo cual debía someter al presidente un Plan coordinado de las inversiones públicas y por primera vez, en esa ocasión, se programaba con base en un esquema de contabilidad nacional (Sánchez Luna, 1996).

En 1958, en el sexenio del presidente López Mateos, se modificó la Ley de Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y se creó la Secretaría de la Presidencia, dependencia centralizada del Ejecutivo encargada fundamentalmente de la elaboración del plan general del gasto público y de los programas especiales fijados por el presidente de la República, de la planeación del desarrollo regional y de la inversión pública y del sector paraestatal.

Por acuerdo de 30 de junio de 1959, se dispuso que las secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, elaboraran su programa de inversiones para 1960-1964 y el 10. de marzo de 1962 se creó la Comisión Intersecretarial formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de la Presidencia, la cual tendría a su cargo la formulación de un Plan de acción inmediata para el periodo 1962-1964. El denominado Plan de Acción Inmediata 1962-1964 se elaboró en cumplimiento de los acuerdos de la Carta de Punta del Este con el fin de racionalizar la formación de capital y mejorar la distribución del ingreso.

Durante la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, en los primeros años de su sexenio (1964-1970), la Comisión Intersecretarial elaboró el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970, en el que se establecieron directrices para el sector público y estímulos a la iniciativa privada por medio de marcos indicativos. Este Plan se complementó con el Programa de Inversiones Públicas para el quinquenio 1966-1970. La Secretaría de la Presidencia, con base en este programa, les solicitó a los organismos públicos sus programas de actividades 1965-1970. De ahí surgió el Programa de Acción del Sector Público 1966-1970. En este periodo también se creó la Comisión de Estudios del Territorio Nacional y Planeación (CETENAL), que inició el levantamiento Aero fotogramétrico de todo el país, como base

y punto de partida para hacer un inventario de los recursos naturales de México.

El Anteproyecto de Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980 se elaboró durante el cuarto año del régimen del presidente Luis Echeverría (1970-1976), con la colaboración de la Secretaría de la Presidencia, junto con la de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y técnicos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Fondo de Cultura Económica (FCE) y la CEPAL. También de este periodo se crean los comités promotores del desarrollo económico en todos los estados. Por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1975 se creó la Comisión de Desarrollo Regional, para enmarcar los trabajos de estos comités dentro de una estrategia general coherente.

Es conveniente dar cuenta de dos iniciativas presentadas por el presidente Echeverría en octubre de 1975, relativas a la Ley de Planeación Económica y Social y al reglamento de ésta. Según el contenido de su artículo 1º, la Ley se instituía con el objeto de establecer las bases generales de la planeación económica y social de todas las entidades del sector público federal, así como coordinar sus acciones con las de los gobiernos estatales y las de los sectores social y privado. Para lograr los fines anteriores, los artículos 3º y 4º señalaban que, se creó el Consejo Nacional de Planeación Económica y Social, el cual se integraría con los secretarios y jefes de departamentos de Estado, así como con los titulares de todos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria del gobierno federal, estando presidido por el presidente de la República. Su obligación consistía, según el artículo 5º, en elaborar los proyectos de programas anuales y, discrecionalmente, planes de mediano y largo plazos. De acuerdo a los artículos 7 y 12, las organizaciones sociales sólo podían participar cuando fueran instadas para ello por el Consejo Nacional o los centros sectoriales o el regional y urbano. Por su parte, según el artículo 14, los gobernadores quedaban sujetos, en cuanto a su participación, a la invitación que les hiciera el Presidente de la República, y sólo para los comités. Por último, en el artículo 21 se establecía que el Plan aprobado sería obligatorio para todas las dependencias, organismos y empresas de la administración pública federal.

Mas tarde, en una nueva iniciativa presentada en diciembre de 1975, se estableció en el artículo 5º que las organizaciones de campesinos, trabajadores, empresarios y los demás que fueran representativos de los diferentes sectores sociales y privados del país podrían participar en los trabajos del Consejo Nacional.

Bajo la dirección del presidente López Portillo, la tarea de planeación avanzó sustancialmente con la introducción de la reforma administrativa y la elaboración de los planes sectoriales y estatales. Para este nuevo sexenio, nuevo plan. Esta vez el Plan Básico de Gobierno (1976-1982) fue resultado de la convocatoria realizada por el PRI en abril de 1975, con el propósito de que estuviera listo al suceder el “destape” y así el candidato lo utilizara como plataforma de campaña y como plan de gobierno, lo que en el primer caso sucedió.

En 1977 con la reforma administrativa se establecieron algunas modificaciones en lo concerniente a la planeación: desaparece la Secretaría de la Presidencia y en su lugar se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, sólo que mucho más reforzada, y absorbiendo funciones conferidas hasta entonces a otras secretarías de estado. Entre las atribuciones que se le otorgan, destacan las siguientes: realizar planes de desarrollo económico y social; realizar el plan de gasto de administración pública federal; elaborar la cuenta pública y mantener relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda; autorizar actos y contratos en los que intervenga el gobierno federal y el Departamento del Distrito Federal; intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los gobiernos de los estados, municipios, instituciones o particulares, y algunos otros más.

Con el presidente Miguel De la Madrid, el 5 de enero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley de Planeación, que derogó a la Ley sobre Planeación General de la República de 1930. Esta nueva ley define a la planeación como la ordenación racional y sistemática de acciones, que tomando en cuenta el ejercicio de atribuciones del Ejecutivo federal en aspectos tales como la regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como finalidad transformar la realidad del país, de acuerdo con normas, principios y objetivos que establecen la Constitución. El capítulo segundo de esta ley trata del sistema nacional de planeación democrática. Las disposiciones que contiene se refieren a las atribuciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal en esta materia.

El 3 de febrero de 1983 se publicaron las reformas a los artículos constitucionales 25, 26 y 73, fracción XXIX-D, relativos a la planeación del desarrollo. El artículo 25 otorga de manera explícita al Estado la rectoría del desarrollo nacional, con el objeto de que sea integral, fortalezca la soberanía nacional y logre una mejor y más justa distribución del ingreso; el artículo 26 se refiere a la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, con la que el Estado se convierte en el gran planeador y orientador

de la actividad económica nacional, para lo cual llevará a cabo la regulación y funcionamiento de aquellas actividades que demande el interés general; y el 73, fracción XXIX-D, establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

En febrero de 1983 se iniciaron formalmente los trabajos de integración del Plan y se convocó a la sociedad para participar en las actividades de los Foros de Consulta Popular. También participaron las dependencias y entidades de la administración pública federal.

El 25 de mayo de ese mismo año se modificó nuevamente la ley orgánica antes citada, en su artículo 32, fracción IV, para otorgarle a la Secretaría de Desarrollo Social la facultad de elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal.

En el capítulo cuarto de la Ley de Planeación, el artículo 22 señala que el Plan indicará los programas sectoriales, regionales y especiales que deban ser elaborados de acuerdo con este capítulo. Los artículos 23 al 26 se refieren específicamente a los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, respectivamente.

En mayo de 1983 quedó integrado el Plan y fue aprobado por un decreto del Poder Ejecutivo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1983.

III. LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

Antes de presentar lo relativo al Plan 1983-1988, y los sucesivos hasta el periodo 2013-2018, es conveniente señalar que dentro de las disposiciones relativas en la Ley de Planeación, el artículo 21 determina que se deberá expedir un plan dentro de los seis meses siguientes contados a partir de la toma de posesión del Presidente de la República, con lo cual implícitamente se le da una duración de seis años.

El artículo 32 de la misma ley señala que una vez aprobados el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias y a los servidores públicos de la Administración Pública Federal, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta Ley, se les sancionará en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así lo indica el artículo 42.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

Es un documento de 120 páginas y en la presentación elaborada por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado establece que su propósito fundamental es mantener y re-

forzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice las libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social.

En la introducción de este documento destaca que el Plan Nacional de Desarrollo ha sido elaborado en el contexto de la crisis económica más seria que haya enfrentado el país en su historia moderna y en el marco de graves problemas mundiales.

De este propósito fundamental derivan cuatro objetivos:

1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas;
2. Vencer la crisis;
3. Recuperar la capacidad de crecimiento;
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Bajo las consideraciones de coyuntura, el Plan está estructurado en tres grandes apartados:

- I. Principios Políticos, Diagnóstico, Propósito y Estrategia
 - a. La política del Estado Mexicano
 - b. Contexto Nacional Internacional
 - c. El Gran Propósito Nacional y los Objetivos del Desarrollo
 - d. Estrategia económica y social: recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo
- II. Instrumentación de la Estrategia
 - a. La política económica general
 - b. La Política Social
 - c. Las Políticas Sectoriales
 - d. Política regional
- III. Participación Social en la Ejecución y Evaluación del Plan
 - a. Participación de la Sociedad en el ejecución del Plan

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

Este plan fue aprobado por decreto del presidente Carlos Salinas de Gortari el 31 de mayo de 1989.

El plan dejaba claro que para la realización de los objetivos nacionales era necesaria la modernización nacionalista, democrática y popular y, para lograrlo, el primer sujeto de la modernización sería el Estado Mexicano y sus relaciones con otras naciones, con los sectores, grupos sociales y con los ciudadanos. Se proponía que el Estado Mexicano se modernizara democratizándose. Se exigía también ser eficaz,

eliminando el peso de su estructura que limitaba y en ocasiones erosionaba su capacidad de respuesta ante sus obligaciones constitucionales, ya que su fuerza económica no radicaba en su tamaño, ni en los ámbitos del quehacer productivo que poseía, sino en la creación de las condiciones de un desarrollo efectivo que diera base permanente al empleo y a la calidad de vida.

El plan contenía cuatro grandes apartados:

- I. Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior
- II. Ampliación de Nuestra Vida Democrática
 - a. Preservación del Estado de Derecho
 - b. Perfeccionamiento de los Procesos Políticos
 - c. Modernización del Ejercicio de la Autoridad
 - d. Participación y Concertación Social
- III. Recuperación Económica con Estabilidad de Precios
 - a. Estabilización Continua de la Economía
 - b. Ampliación de la Inversión
 - c. Modernización Económica
- IV. Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida
 - a. Creación de Empleos Productivos y Bien Remunerados
 - b. Atención de las Demandas Sociales Prioritarias
 - c. Protección del Medio Ambiente
 - d. Erradicación de la Pobreza Extrema

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

En el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, el Plan fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de mayo de 1995.

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

- I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.
- II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
- III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
- IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Asociados a esos objetivos proponía cinco capítulos y un anexo que contenían los programas sectoriales:

- 1) Soberanía
- 2) Por un Estado de Derecho y un país de leyes
- 3) Desarrollo democrático
- 4) Desarrollo social
- 5) Crecimiento económico.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Este plan fue aprobado por decreto del presidente Vicente Fox Quesada, el 30 de mayo de 2001. El Sistema Nacional de Planeación Participativa contemplaba tres grandes procesos:

- I. La planeación estratégica.
- II. El seguimiento y control.
- III. El mejoramiento organizacional, que apoyan la operación continua y eficaz de la Administración Pública Federal.

El proceso de planeación estratégica del desarrollo se estructuraba en instrumentos y mecanismos de largo, mediano y corto plazos. A largo plazo se definía un horizonte de planeación de 25 años, considerando una determinada perspectiva de país y de los sectores estratégicos para el desarrollo. Uno de los elementos para la preparación del Plan Nacional de Desarrollo fue la definición de una visión de México en el año 2025, que proponía el rumbo a largo plazo.

El Plan establecía los objetivos que permitirán realizar cambios que consolidaran el avance democrático, que pudieran abatir la inseguridad y cancelar la impunidad, que permitieran abatir la pobreza y lograr una mayor igualdad social; una reforma educativa que asegurara oportunidades de educación integral y de calidad para todos los mexicanos; cambios que garantizaran el crecimiento con estabilidad en la economía, teniendo como premisa fundamental ser incluyentes y justos; cambios que aseguraran la transparencia y la rendición de cuentas en la tarea del gobierno y que descentralizaran las facultades y los recursos de la Federación.

El plan proponía una Visión del México para el año 2025 señalando que México sería una nación plenamente democrática con alta calidad de vida que habría logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecería a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos. Sería una nación dinámica, con liderazgo en el entorno mundial, con un crecimiento estable y competitivo y con un desarrollo incluyente y en

equilibrio con el medio ambiente. Sería una nación orgullosamente sustentada en sus raíces, pluriétnica y multicultural, con un profundo sentido de unidad nacional.

Para el Poder Ejecutivo Federal se proponía como Misión conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de derecho.

Del mismo modo, el desarrollo de las funciones de la administración, contenidas en este Plan Nacional de Desarrollo, se apoyaba en tres postulados fundamentales:

- 1) Humanismo
- 2) Equidad
- 3) Cambio

Para el desarrollo de la nación, proponía cuatro criterios centrales:

- 1) Inclusión
- 2) Sustentabilidad
- 3) Competitividad
- 4) Desarrollo regional

La acción gubernamental se apoyaría en cinco normas básicas:

- 1) Apego a la legalidad
- 2) Gobernabilidad democrática
- 3) Federalismo
- 4) Transparencia
- 5) Rendición de cuentas

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

En el sexenio del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa el Plan fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007.

Como eje toral, en el primer capítulo de este documento se define el Desarrollo Humano Sustentable como premisa básica para el desarrollo integral del país, así como los objetivos y las prioridades nacionales que habrían de regir a la Administración. La segunda parte, constaba de cinco capítulos que correspondían a los cinco ejes de política pública contenidos en este Plan:

- 1) Estado de Derecho y seguridad.
- 2) Economía competitiva y generadora de empleos
- 3) Igualdad de oportunidades
- 4) Sustentabilidad ambiental
- 5) Democracia efectiva y política exterior responsable

Con el propósito de alcanzar el Desarrollo Humano Sustentable se proponía como Visión de México 2030, que los mexicanos verían a México como un país de leyes, donde las familias y su patrimonio estarían seguros, se podrían ejercer sin restricciones las libertades y derechos; sería un país con una economía altamente competitiva que crecería de manera dinámica y sostenida, generando empleos suficientes y bien remunerados; sería un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercerían plenamente sus derechos sociales y la pobreza se habría erradicado; sería un país con un desarrollo sustentable en el que existiría una cultura de respeto y conservación del medio ambiente; sería una nación plenamente democrática en donde los gobernantes rendirían cuentas claras a los ciudadanos, en el que los actores políticos trabajarían de forma corresponsable y construirían acuerdos para impulsar el desarrollo permanente del país; una nación que habría consolidado una relación madura y equitativa con América del Norte, y que ejercería un liderazgo en América Latina.

Para hacer realidad la Visión México 2030 y atender a las prioridades nacionales, el Plan Nacional de Desarrollo proponía el cumplimiento de los siguientes objetivos nacionales:

1) Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.

2) Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.

3) Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.

4) Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.

5) Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educa-

ción, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.

6) Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.

7) Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.

8) Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.

9) Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.

10) Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Este plan fue aprobado por decreto del presidente Enrique Peña Nieto, el 20 de mayo de 2013.

El Plan se proponía como objetivo general llevar a México a su máximo potencial y estableció cinco metas nacionales:

1) Un México en Paz que garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población.

2) Un México Incluyente para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.

3) Un México con Educación de Calidad para garantizar un desarrollo integral de todos los mexicanos y así contar con un capital humano preparado, que sea fuente de innovación y lleve a todos los estudiantes a su mayor potencial humano.

4) Un México Próspero que promueva el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades.

5) Un México con Responsabilidad Global que sea una fuerza positiva y propositiva en el mundo, una nación al servicio de las mejores causas de la humanidad.

En la consecución del objetivo de llevar a México a su máximo potencial, además de las cinco Metas Nacionales se propuso poner especial énfasis en tres Estrategias Transversales en este Plan Nacional de Desarrollo:

- i) Democratizar la Productividad;
- ii) Un Gobierno Cercano y Moderno; y
- iii) Perspectiva de Género en todas las acciones de la presente Administración.

IV. LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE APLICACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Para la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo, el Ejecutivo dispone de la Ley de Ingresos de la Federación, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, los Convenios de Desarrollo Social, los Convenios de Coordinación y los Convenios de Concertación.

Ley de Ingresos de la Federación

La Ley de Ingresos de la Federación es el instrumento normativo de vigencia anual que orienta las políticas financiera, monetaria, crediticia, de deuda pública y de ingreso.

La Ley de Ingresos encuentra su fundamento en dos artículos de nuestra Constitución, el primero de éstos el artículo 31 que establece la obligación de todos los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de la Federación, el Distrito federal y de los estados y municipios en que residan de manera proporcional y equitativa que dispongan sus leyes. De igual manera, el artículo 73 fracción VII atribuye al Congreso de la Unión la facultad de establecer las contribuciones para cubrir el presupuesto.

Corresponde al Ejecutivo Federal presentar anualmente a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación cuya aprobación, en este último caso, es facultad exclusiva de di-

cha Cámara (artículo 74, fracción IV). A través de la Secretaría de Hacienda, el Ejecutivo Federal informa al Congreso de la Unión trimestralmente sobre los ingresos percibidos en relación con las estimaciones señaladas.

Es oportuno señalar que aunque la iniciativa de dicha ley debe presentarse en la Cámara de Diputados, la discusión y aprobación de la misma es una facultad del Congreso de la Unión, esto es, de ambas cámaras.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación

El Presupuesto de egresos es el acto legislativo que permite a la Administración pública usar los recursos monetarios del Estado durante un año fiscal.

La fracción IV del Artículo 74 Constitucional establece que el titular del poder Ejecutivo Federal debe hacer llegar a la H. Cámara de Diputados la propuesta de gasto público a más tardar el 15 de noviembre del año anterior al que se refiera el presupuesto. Cuando este presupuesto corresponde al primer año de gestión de la Administración Federal, la fecha se pospone para el 15 de diciembre.

Es responsabilidad del Ejecutivo Federal integrar y presentar la propuesta de gasto que, por su parte, elaboran los poderes Legislativo y Judicial, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; junto con las propuestas que el propio ejecutivo prepara para cada una de las secretarías de estado y entidades paraestatales a su cargo. A esta propuesta se le denomina Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y se presenta a la Cámara de Diputados para ser revisada, examinada y aprobada.

Para propósitos del Presupuesto de Egresos, el Gobierno Federal se integra por tres poderes y entes públicos autónomos:

- 1) Poder Legislativo
 - a. H. Cámara de Diputados
 - b. H. Cámara de Senadores
 - c. Contaduría Mayor de Hacienda
- 2) Poder Judicial de la Federación
 - a. Suprema Corte de Justicia de la Nación
 - b. Consejo de la Judicatura Federal
 - c. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
- 3) Poder Ejecutivo Federal
 - a. Administración Pública Centralizada
 - b. Administración Pública Paraestatal
- 4) Entes Públicos Autónomos
 - a. Instituto Federal Electoral
 - b. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

A su vez la administración pública centralizada esta compuesta por:

- o Presidencia de la República
- o Procuraduría General de la República
- o Secretarías de Estado
- o Tribunales Agrarios
- o Tribunal Fiscal de la Federación

Y la administración pública paraestatal, por las entidades de control presupuestario directo y las de control presupuestario indirecto.

Conforme a las prácticas y procedimientos parlamentarios de la Cámara de Diputados, el Presupuesto de Egresos de la Federación se aprueba mediante votación en el pleno de dicha Cámara, por lo que es preciso que sufraguen a favor del proyecto el 50 por ciento, más uno, de los diputados presentes, siempre y cuando exista el *quórum* requerido.

El documento que formaliza la aprobación del proyecto se denomina Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Convenios de Desarrollo Social

Los Convenios de Desarrollo Social son el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, que basado en las orientaciones políticas fundamentales de los gobiernos federal y locales da respuesta a las necesidades más urgentes de las entidades federativas. El texto de los convenios que anualmente el gobierno federal celebra con cada uno de los estados refiere específicamente a los proyectos particulares de cada uno de ellos.

La celebración de acuerdos entre la Federación y sus partes constitutivas para efectuar acciones en materias que son de competencia concurrente o de interés común entre las administraciones federal, estatal y municipal, hace posible vincular las economías rurales y urbanas para fortalecer a las subdivisiones políticas de las entidades federativas, activar su economía y establecer vínculos más efectivos entre ellas, el gobierno del estado que integran, y el gobierno federal; esto con el objeto de que, de acuerdo con el ámbito de sus respectivas facultades y funciones, mediante programas que promuevan la descentralización de actividades y servicios gubernamentales, así como el fortalecimiento de los municipios, se coordine el desarrollo socioeconómico integral de las entidades, con el fin de impulsar cabalmente el progreso del país.

Dicho convenio de vigencia anual celebrado entre el gobierno federal y el de cada uno de los estados, comprende los programas ubicados dentro del contexto del Plan Nacio-

nal de Desarrollo, y constituye un acuerdo pactado entre las autoridades federales y las estatales para regir el desarrollo de la inversión coordinada en proyectos específicos ejecutados con cargo al presupuesto federal. En este instrumento se establecen los mecanismos para efectuar la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales necesarios para hacer realidad la descentralización de la vida nacional.

Convenios de coordinación

Estos acuerdos celebrados entre el Ejecutivo federal y sus homólogos estatales contienen las reglas para que ambos niveles de gobierno participante en la planeación nacional, coadyuven a la consecución de los objetivos de ésta, y planeen en forma conjunta las acciones que han de realizar.

Convenios de concertación

Estos contratos de orden público contienen acuerdos de carácter específico y cumplimiento obligatorio para las partes que los suscriben, así como la previsión de las consecuencias y sanciones que deriven de su incumplimiento. Mediante éstos, el Ejecutivo federal, de acuerdo con los lineamientos previstos en el plan y los programas, concierta acciones con las representaciones de grupos sociales o con particulares para que por sí o conjuntamente con la administración pública, coadyuven en la realización de actividades encaminadas al logro de los objetivos del plan.

CONCLUSIONES

A través del tiempo, México se ha transformado en un país que ha adoptado la planeación nacional como un requisito indispensable para conducir el desarrollo económico y social.

Si bien es cierto, la labor de encausar las actividades de las dependencias gubernamentales inició desde la década de los años 30's, no fue sino hasta 1983, en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid, cuando se dieron los pasos más importantes en relación con el marco jurídico para la planeación del desarrollo, con las reformas constitucionales a los artículos 25, 26 y 73, y con la Ley de Planeación. A partir de entonces, cada Ejecutivo Federal cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo, que abarca el periodo presidencial correspondiente, y de este Plan derivan diversos programas, líneas de acción y estrategias que buscarán alcanzar un nivel de desarrollo acorde a las necesidades y a la perspectiva económica y política que el gobierno en turno se proponga lograr.

REFERENCIAS

- BETETA, H., MORENO-BRID, J.C. (Sep./dic. 2012) El desarrollo en las ideas de la CEPAL. *Economía UNAM*. Vol.9. Núm. 27. 76-90.
- CARDOSO, F. H. (1977-12) La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 4. 7-40.
- CEPAL (1952) Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico. México, D.F. CEPAL.
- CEPAL. (Octubre, 1967) La planificación en América Latina. *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XII, Núm 2.
- CONSEJO INTERAMERICANO ECONÓMICO Y SOCIAL, ALIANZA PARA EL PROGRESO. (1961) Documentos oficiales de la Reunión Extraordinaria. Washington, D.C. Unión Panamericana.
- DE LA MADRID HURTADO, M. (Noviembre, 1980). La Planeación en México. *Revista Comercio Exterior*. 1251-1256.
- DE MATTOS, C. (Agosto, 1979) Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana. *Revista de la Cepal*. 79-96.
- GARCÍA REYNOSO, P. (Diciembre, 1961) La Carta de Punta del Este: Planeación Económica. *Revista Comercio Exterior*. 726-729.
- PREBISCH, R. (2012). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. Santiago de Chile. CEPAL.
- SÁNCHEZ LUNA, G. (Mayo-agosto, 1996) Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Núm. 86. Recuperado el 3 de junio de 2019 en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm>

LEYES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 5 de Febrero de 1917.
- Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación. México, D.F., 5 de Enero de 1983.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. México, D.F., 29 de diciembre de 1976.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 31 de Mayo de 1983.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 31 de Mayo de 1989.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 31 de Mayo de 1995.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 30 de Mayo de 2001.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 31 de Mayo de 2007.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 20 de Mayo de 2013.
- Victor Assenza Parisi, CINTERFOR (1992). Formación profesional y motivación para la calidad total, (pág. 3). Buenos Aires.