

# ANTECEDENTES DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PLANEACIÓN EN MÉXICO

Víctor Ramírez Navarro

María Fernanda Ramírez Navarro

Universidad de Guadalajara

[lagosmafer@yahoo.com.mx](mailto:lagosmafer@yahoo.com.mx)

**Resumen:** Se presenta un análisis cronológico del desarrollo urbano en México, a partir de los años 1960 a 1980, mismos en los que de manera incipiente aparecen los vestigios del Desarrollo y Planeación Urbana en México; así como, es en estos tiempos que las administraciones públicas se preocupan por innovar y planear un crecimiento ordenado de las ciudades.

En el presente artículo se intenta recopilar una sucesión de actos del poder público tendientes a racionalizar las actividades administrativas, o a incidir, promover o controlar de modo institucional el desarrollo económico y social de México. (1)

**Palabras clave:** planeación, desarrollo, planes, economía.

A partir de la gran crisis político – social en que se encuentra México a principios de siglo, es que se dará la gestión de programas revolucionarios tendientes a la reformulación de la estructura social; entre ellos destaca el programa del Partido Liberal dictado en 1906 y el cual verá cristalizadas sus ideas aunque formuladas por otros grupos políticos, en la Constitución de 1917. Estos ideales revolucionarios son verdaderos proyectos nacionales para el desarrollo económico, político, social y cultural del país, que involucran tanto al poder público como a la ciudadanía, pero que eran condicionados a la lucha política y por tanto carentes de sistematización.

A partir de la consolidación del poder político, formalizado y definido por la Constitución de 1917, “la acción gubernamental entra en un proceso de organización y coordinación de manera sistemática”. (2)

La complejidad de las relaciones sociales y las contradicciones que presentan, ha producido un crecimiento del sector público que ha provocado sucesivos intentos por racionalizar sus acciones, que van desde la creación y especialización de las Secretarías de Estado, hasta la conformación de un sector paraestatal que incide en

las actividades sociales y económicas del país, así como la elaboración de proyectos y programas nacionales, bajo la óptica institucionalizadora y legitimadora del derecho.

De los múltiples intentos gubernamentales en materia de planeación en México, la mayoría se localizan orientados hacia la planeación económica y algunos menos para la planeación del desarrollo (involucra aspectos económicos, políticos y sociales).

De 1917 a 1934 funcionó el llamado Departamento de Contraloría en el que, entre sus atribuciones tenía la de realizar estudios tendientes al mejoramiento de la Administración Pública. (3)

En 1928 se crea el Consejo Económico Nacional, tenía como objetivo el señalar los lineamientos de política económica a nivel nacional.

En 1930 se expide la Ley Sobre Planeación General de la República con el propósito de organizar y dirigir coordinadamente las actividades de las diversas dependencias. (4)

Otro de los intentos por establecer un régimen de planeación que el primer plan sexenal formulado por el Gobierno Federal y una comisión del Partido Revolucionario en 1933, inspirado en la política de intervención estatal que surgía de los países occidentales más desarrollados como respuesta a la crisis económica mundial; este documento era un bosquejo general de la política económica a seguir después del cambio de Administración en 1934, no estuvo sancionada jurídicamente por lo que su validez y su eficacia se condicionaron al juego político, "aunque significó el primer intento de entender la política económica como una totalidad y fue punto de referencia para los siguientes procesos de reformas".(5) Al tiempo de la formulación del Plan Sexenal se crea derivado de la Ley de Monopolios, el Consejo Nacional de Economía, constituido por diversos representantes de los sectores económicos, para asesorar al Presidente de la República en materia de política económica, más tarde se creó el Comité Asesor Especial de carácter intersecretarial como organismo consultivo y orientador de las políticas económicas nacionales. (6)

Durante la administración de Avila Camacho, la Secretaría de Gobernación elaboró el segundo Plan Sexenal elaborado por una Oficina Técnica de la Secretaría de Gobernación que sustituyó el Comité Asesor Especial y que abarcara de 1941 a 1946, tuvo igual suerte que el anterior y pocos avances en técnica y métodos de planeación, además de no sancionarlo jurídicamente dejaba al Ejecutivo "el ritmo y las modalidades de ejecución del Programa Gubernamental", amén de verse afectado por acontecimientos internacionales (2ª Guerra Mundial).

En 1941 se crea el Fondo para el Fomento Industrial, que tenía como objeto la promoción de industrias nuevas consideradas de interés para la economía.

En 1942 con el Gobierno de Avila Camacho se establece la Comisión Federal de Planeación Económica, que de hecho tuvo poca ingerencia en la materia y que tenía por objeto mejorar la información estadística, necesaria en la elaboración de programas de desarrollo, y el Consejo Mixto de Economía Regional, que tenía como fin realizar estudios estatales para obtener una apreciación integral de la economía del país.

En 1943, se establece una Comisión Intersectorial para realizar un plan coordinado de mejoramiento de la Administración Pública.

En la campaña de candidatura presidencial de Miguel Alemán se pretendió la formulación de un Plan de Gobierno, actividad en la que participaron activamente el propio candidato y diversos grupos sociales, sin sanción jurídica. En los primeros tiempos del régimen alemanista, se hace un intento por controlar al sector paraestatal, parte creciente y semiautónoma del Sector Público Federal, se promulga la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1947), ley que establecía la facultad de la Secretaría de Hacienda de “controlar y supervisar” las operaciones de los organismos y empresas citadas.

Durante el mismo periodo gubernamental se establece en la Secretaría de Hacienda la Comisión Nacional de Inversiones, con el objeto de controlar y supervisar los presupuestos de los organismos y empresas públicas mediante auditorías e inspecciones técnicas, asimismo, se establece la Dirección Técnica de Organización Administrativa con el propósito que cita.

En el mismo periodo el Banco de México prepara un proyecto de Plan de Inversiones del Gobierno Federal y sus dependencias descentralizadas, para los años 1947 – 1942. De igual forma, en el año de 1952, se preparó en la Nacional Financiera un Programa Nacional de Inversiones para los años de 1953 – 1960.(7)

En 1953 el Presidente Adolfo Ruíz Cortines solicita a las Secretarías de Hacienda y Economía la formulación de un Plan de Inversiones, lo que provoca el resurgimiento de la Comisión de Inversiones, en principio bajo la autoridad de la Secretaría de Hacienda, Banco de México y Nacional Financiera, posteriormente directamente de la Presidencia (1954), Comisión que puede considerarse un gran avance para la racionalización de las operaciones del Sector Público en México, pues otorga prioridad a las inversiones que repercutirán en la productividad económica y beneficio social, al hacer uso de la certificación que otorgaba para que procediera la ejecución de un programa de inversión específico; además de fungir como programador de inversiones para cada ejercicio presupuestal.

Para 1956 la Comisión había recibido funciones adicionales entre las que se encontraban la planeación del gasto público, la jerarquización de los proyectos de inversión y la concentración de la información proveniente de las distintas dependencias del Ejecutivo Federal. El mismo año dicha Comisión formuló un Plan de Inversiones para dos años, que fue base para obtener créditos de organismos financieros del exterior, mismos que fueron encauzados principalmente al desarrollo de la energía, el riego, las comunicaciones y el transporte. (8)

Para consolidar las atribuciones del Ejecutivo en materia de programación se creó a fines de 1958, en el Régimen de López Mateos, la Secretaría de la Presidencia, que tendría como funciones el enlace del Presidente con las demás Secretarías y como coordinadora de la política económica, además se definían facultades a esta Secretaría para “reunir todos los datos necesarios para la formulación de un Plan General de Gastos e Inversiones del Gobierno Federal; programar las obras públicas y su utilización final; formular propuestas para la promoción y desarrollo de regiones y

localidades, y, planear, coordinar e inspeccionar las inversiones de las autoridades federales, organismos autónomos y empresas estatales.”

Estas facultades, antes de la Comisión de Inversiones, pasan junto con la misma a esta nueva Secretaría a través de la Dirección de Inversiones Públicas, así como a la también nueva Dirección de Planeación. El control general sobre programas de inversión de los organismos y empresas públicas se encomienda a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

La Dirección de Planeación, más débil que la antigua Comisión, formula algunos programas sectoriales y un programa de desarrollo regional, ninguno de los cuales fueron del conocimiento público. Posteriormente se dictan dos acuerdos, que muestran esta debilidad; uno solicitando a toda la Administración Pública Federal la preparación de planes nacionales de desarrollo económico y social, señalando objetivos y medios para lograrlos; el otro, creando una Comisión Intersecretarial con facultades para formular programas nacionales de desarrollo económico y social a corto y largo plazos, estimando la estructura y financiamiento del gasto e inversión nacional.(9)

Durante el mismo régimen, en marzo de 1962, se establece la Comisión Intersecretarial, encargada de formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país, integrada por la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta Comisión elaboró un documento llamado “México Plan de Acción Inmediata 1962 – 1964”, como respuesta a la “Alianza para el Progreso”.(10) Más que un Plan de Desarrollo era un Programa de Inversiones, señalaba la conveniencia de racionalizar el proceso de inversión nacional y mejorar la distribución de ingresos con miras a crear un mercado interno vigoroso. En este plan se consideraba también el comportamiento probable del sector privado, aunque no se estableció claramente, ni la manera en que se concebía su participación, ni mecanismos de corresponsabilidad y control. Este Plan se elaboró en base de programas parciales de gastos de capital a plazo medio presentados por la Secretaría de la Presidencia, organismos y empresas estatales.(11)

Durante el régimen de Díaz Ordaz (1964 – 1970) se reestructura la Secretaría de la Presidencia, ésta funge como órgano técnico de planeación, examinaba propuestas y las formulaciones específicas para darle congruencia y coordinarlas; de esta manera se dio el Programa de Acción del Sector Público, incluyendo metas y necesidades de financiamiento para cuatro sectores de actividad; Agropecuario y Pesquero, Industrial, de Comunicaciones y Transportes y de Bienestar Social.(12)

En 1965 se establece la Comisión de Administración Pública para auxiliar las tareas de planeación y coordinación de la Reforma Administrativa de los organismos públicos para lograr las tareas de elaboración, aplicación y control del Plan Nacional de Desarrollo, de esta manera, el Programa de Reforma Administrativa (13) formó parte del Programa de Acción del Sector Público para el periodo 1966 – 1970.

En 1968 con el propósito de realizar el levantamiento cartográfico del territorio y estudios relativos a los recursos naturales, humanos y de infraestructura del país para la programación sectorial, regional y nacional, se creó la Comisión de Estudios del Territorio Nacional (CETENAL).

Para 1966 – 1970 la Comisión Intersecretarial formula el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966 – 1970.

Este Plan establecía directrices concretas para la acción pública y se proponía estimular la iniciativa privada a través de marcos indicativos, a modo de promover un equipamiento dinámico de los sectores público y privado en la persecución de los siguientes objetivos básicos: aumentar el producto interno bruto, dar prioridad al sector agropecuario, mejorando las condiciones de vida de la población rural; impulsar la industrialización; atenuar y corregir los desequilibrios regionales y por ramas de actividad; distribuir equitativamente el ingreso; fomentar el ahorro interno; elevar el nivel de vida de la población, así como mantener el tipo de cambio e impedir la inflación.

La planeación realizada de 1962 a 1970 tuvo éxitos limitados, entre otras razones por el hecho de no prever medidas administrativas que aseguran su ejecución; por la falta de programas específicos, así como por la limitada programación del sector privado, amén de que no se sancionó jurídicamente bajo el argumento de que era inconveniente el adaptarse a un modelo rígido de desarrollo.(14)

Durante el régimen de Luis Echeverría los intentos del sector público por establecer una racionalidad a la actividad gubernamental federal se vieron plasmados en numerosas disposiciones del Ejecutivo, aunque en forma general no se establece ningún Plan de Desarrollo Social Económico que abarcara toda su administración, (15) se tuvo marcado interés por continuar con la Reforma Administrativa.

Se dictaron el 28 de enero de 1971 las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal para 1971 – 1976 con las que se estableció el Plan Global de Reforma.

En 1971, se establece dentro de la Secretaría de la Presidencia el Sistema de Información para la Programación Económica y Social.

El mismo año se sustituye a la Comisión de Administración Pública por la Dirección General de Estudios Administrativos, dependiente de la Secretaría de la Presidencia y con objeto de realizar la coordinación global de los trabajos de Reforma Administrativa.

Por el Decreto de 28 de enero de 1971, dentro de la estructura administrativa se establecen institucional y obligatoriamente las Comisiones Internas de Administración, las Unidades de Organización y Métodos, así como Unidades de Programación (11 de marzo de 1971) en todas las Secretarías, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Estas Comisiones tenían el objeto de lograr más eficiencias en el aspecto público de administración, las funciones de las unidades de programación eran las de asesorar a los titulares de las entidades del sector público en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y previsiones, y en la determinación de los recursos necesarios para cumplir dentro de sus atribuciones y fines específicos las tareas que corresponden a cada entidad, mismas que participaban en las Comisiones Internas de Administración; de esta manera vinculaban las tareas de Reforma Administrativa con

los objetivos y metas del gobierno, acordes a los lineamientos del Plan Global de Reforma.

En este régimen, hubo “varios esfuerzos encaminados hacia la descentralización administrativa, el diseño y operación de sistemas de información estadística, la realización de censos de recursos humanos, la utilización de equipo de cómputo electrónico en el sector público y la simplificación de estructuras a nivel macroadministrativo”(16), para ésto se crearon el 13 de junio de 1973 la Comisión de Administración Fiscal Regional, así como las correspondientes Administraciones Fiscales Regionales dependientes de la Secretaría de Hacienda.

En este tiempo se crea el Sistema de Información para la Programación Económica y Social y se fomenta la Comisión de Estudios del Territorio Nacional, también se promueve la creación de numerosas Comisiones, Comités, Juntas, Planes y Programas.

Respecto a los Planes aprobados en este sexenio en 1971 se constituye por Acuerdo Presidencial una Comisión Intersecretarial para la elaboración del Plan Lago de Texcoco que es aprobado el mismo año; este tipo de Planes Regionales se darán también bajo el criterio sectorial o específico como el Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda Popular (INDECO 1971); programas económicos, sociales y culturales para el desarrollo de distintas regiones (Instituto Nacional Indigenista – 1971); el Plan para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec; el Plan de Desarrollo de la Industria Siderúrgica (1972); el Plan para la Creación y Repoblación de Centros de Población Ejidal; el Plan de Energéticos (Comisión de Energéticos – 1973); el Plan para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California; el Programa de la Industria del Maíz para el Consumo Humano; y el Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana. En mayo de 1974 por Acuerdo Presidencial se establecen los mecanismos de Programación de Inversiones Federales para cada entidad federativa, por medio de los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico en los Estados; en 1975 se crea una Comisión Mixta para la formulación de un Programa para la Industria Textil del Algodón; el mismo año se crea una Comisión Nacional de Desarrollo Regional para la formulación de Programas de Desarrollo Económico y Social en las Entidades Federativas, respecto de los recursos e inversiones del Gobierno Federal.

El 28 de enero de 1975 se emite un Decreto Presidencial que crea y reforma los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico en los Estados (crea 11 y reforma 20) les concede las atribuciones de “promover y coordinar la ejecución de las obras de las diferentes dependencias federales y fomentar las diversas actividades de la población de la entidad para impulsar el desarrollo socioeconómico de la misma; por conducto de la Secretaría de la Presidencia proponer al Presidente de la República los Programas de Inversión. Proponer programas a corto, mediano y largo plazo para el desarrollo social y económico de la entidad y coordinar sus actividades con la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, a fin de que sus acciones coincidan con las políticas generales de desarrollo regional y nacional”. Estos Comités los integrarán “los funcionarios de mayor jerarquía del Gobierno Federal que actúen en dichos Estados y por los funcionarios estatales y por los ayuntamientos que acepten libremente

participar” y por las personas representativas de los sectores “activos” de la entidad que “invitan” los Gobernadores.

El 11 de febrero se crea un organismo descentralizado con objeto de promover el desarrollo integral de la Comunidad Seri del Estado de Sonora, mismo que es disuelto a partir del Decreto en este sentido del 18 de mayo de 1977 y que se encomendó elaborar el Programa de Desarrollo de la Tribu Seri del Estado de Sonora.

En julio de 1975 se crea una Comisión Intersecretarial para definir y programar la política industrial del Sector Público, además de analizar, evaluar y aprobar todo proyecto industrial del mismo sector, así como presentarlos a la Subcomisión de Inversión – Financiamiento, funciones que desarrollara posteriormente la Secretaría de Patrimonio Nacional.

En julio del mismo año se encomienda a la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario, integrar y compatibilizar los programas de los organismos y entidades que la forman, con objeto de apoyar el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal encomendado a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, al tiempo se crean estas Comisiones en varios Estados.

En septiembre de 1975, producto de la XI Asamblea Nacional Plenaria del Consejo Nacional Técnico de Educación, se dicta el Plan Nacional de Educación Normal para toda la República.

En el año de 1976, el 17 de marzo se crea la Comisión Nacional Coordinadora para el Desarrollo Industrial.

El 7 de enero de 1976 se da un acontecimiento en el proceso de juridificación de la planeación en México, se expide por el Congreso de la Unión –como órgano legislativo- para el Distrito Federal, acontecimiento en un doble sentido: por una parte se establece la planeación como elemento indispensable para ordenar el desarrollo urbano en el Distrito Federal; por otra, esta Ley es expedida sin fundamento constitucional respecto a las limitaciones que se dan a la propiedad privada dado que las Reformas Constitucionales en ese sentido a los artículos 27, 73 y 115 se darán hasta el 6 de febrero de 1976. No obstante, podemos afirmar que es un acto trascendental para la génesis y desarrollo de los procesos de planeación en México.

Ya no es el Poder Ejecutivo el que pretende dirigir a la Administración Pública que le es subordinada, es el Poder Legislativo que por medio de una Ley erige en nuestro Derecho Positivo la planeación como instrumento para ordenar y regular el desarrollo urbano y conservar y mejorar su territorio, normativa que regula entonces el uso y apropiación del espacio en el Distrito Federal, amén de constreñir a la Administración Pública Federal y a los titulares de predios urbanos a lo dispuesto en los planes que de esta Ley emanan (Plan Director; Plan General y Planes Parciales).

Como ya mencionamos, el pasado 6 de febrero de 1976 se modifican los artículos 27, 73 y 115 Constitucionales, hecho de fundamental importancia para la planeación del desarrollo urbano del país. El Artículo 27 Constitucional se modifica facultando al Estado para establecer “adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras,

aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”.

Por otra parte, el Artículo 73 Constitucional en su fracción XXIX-C faculta al Congreso de la Unión “para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

Así mismo, el Artículo 115 Constitucional establece que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a una serie de bases, dos de las cuales se modificaron en materia de ordenación urbana, quedando su texto: “Fracción IV.- Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia; y Fracción V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia”.

El 26 de mayo del mismo año se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, con base en las reformas constitucionales antes expuestas, misma que consignó como objeto “establecer la concurrencia de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Esta Ley establece que la ordenación de los asentamientos humanos se llevará a cabo mediante la planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población conforme hayan sido previstas dichas actividades en los Planes de Desarrollo Urbano, cuya elaboración y ejecución serán previstos con las Legislaturas Locales de los Estados; y los Planes de Ordenación de las Zonas Conurbadas previstos en la fracción V del Artículo 115 Constitucional.

Establece que “el Plan Nacional señalará las líneas generales de desarrollo urbano que las diversas opciones para su más oportuna realización y que en consecuencia, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano estará sometido a un proceso permanente de análisis de la situación, previsión, coordinación, encauzamiento y evaluación a corto, mediano y largo plazos de todas las acciones y medidas que se requieran para el aprovechamiento óptimo de los valores humanos y de los recursos materiales y tecnológicos del país, con el fin de obtener un desarrollo de los asentamientos humanos armónico, equilibrado y justo”.

Determina que las autoridades de los municipios, de las entidades federativas y de la federación, proveerán en la esfera de sus respectivas competencias al cumplimiento



de los planes correspondiente y a la observancia de esta Ley y las demás que se dicten conforme a ella; así como el promover la participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad, a través de sus organismos legalmente constituidos, en la elaboración de los planes que tengan por objeto la ordenación de los asentamientos humanos.

Establece las autoridades y sus atribuciones, otorgando a las Legislaturas Locales la de expedir la Ley del Desarrollo Urbano correspondiente, para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional en materia de asentamientos humanos; mismas que en poco tiempo se expidieron.

Es necesario destacar que esta Ley General establece regulaciones a la propiedad en los centros de población y determina que se harán conforme a los Planes y las Declaratorias procedentes sobre previsión de tierras y determinación de usos, reservas y destinos.

A efecto de coadyuvar en la formulación, ejecución, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano citado, se crea el 16 de junio de 1976 la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.

En base a las normas comentadas anteriormente, el 12 de mayo de 1978 se aprobó mediante Decreto del Ejecutivo Federal el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, conforme al cual el Gobierno Federal participará en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos en el país.

En el caso de materia urbana hemos preferido, por su importancia, romper la enumeración cronológica de los antecedentes legales en materia de planeación, para presentar el esquema unificado de la materia más adelantada de estos procesos de racionalización pública.

Ahora bien, tenemos que presentar la estructura actual de la Administración Pública, canal y condición de los procesos de planificación en México, asimismo los actos administrativos, disposiciones jurídicas e informes de prensa que la administración pública o el Poder Legislativo ha dictado a partir del 1º de diciembre de 1976 en la materia.

Lo anterior tiene su doble argumento. Nuestro sistema de gobierno al establecer de 6 años el mandato constitucional ejercido por el Titular del Ejecutivo Federal ha significado renovaciones de cuadros burocráticos y “estilos” de gobierno respecto a la conducción de este poder en especial y de la totalidad del aparato público, cierto es que esta disposición constitucional o todo el sistema jurídico – político formal no es el causante directo de esta “monarquía sexenal” o de este presidencialismo extremo, éste es un producto de una especial conformación de fuerzas sociales y de una específica práctica histórica (19), pero a fin de cuentas esta renovación sexenal significa, por la personalización del poder, condicionantes claras a los procesos de planificación en el país. Además, estos estilos de gobierno pueden diferenciarse respecto al tratamiento que cada mandatario da de la administración pública federal que le es subordinada. Si observamos la pasada administración de Echeverría, con la de López Portillo, en una la proliferación de Comités, Comisiones, Fideicomisos, Empresas, etcétera; parece indicar la planificación regional y específica; en cambio la

de López Portillo parece orientada a favorecer procesos de racionalización macro-administrativa a favor de Planeación Nacional Sectorial (Organización Sectorial, Planes Nacionales de Industria, Turismo, Pesca, Desarrollo Urbano, etcétera); una planeación integral (20), por medio de una articulación con las otras esferas de gobierno y con los sectores “social” y “privado” por medio de la llamada “Alianza para la Producción”.(21)

La otra razón, es porque a partir del 1º de diciembre de 1976 se han dado a nivel jurídico administrativo los instrumentos más consistentes a nivel formal, para racionalizar el aparato administrativo federal, (22) elemento indispensable para la institucionalización de la planificación global en el país, que además sirve de marco para la acción en un futuro (23) y para juridificar estos procesos (Ley General de Asentamientos Humanos, Ley Federal de Turismo y Ley de Fomento Agropecuario).

El 6 de diciembre de 1976, 5 días después de la Toma de Posesión de López Portillo se dicta un Acuerdo Presidencial que señala que “El Ejecutivo Federal celebrará Convenios Únicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno y regular las relaciones de coordinación de las actividades socio – económicas entre la Federación y los Estados”.(24)

El día 9 de diciembre se expide el Reglamento de Planes Parciales para el Distrito Federal, mismo que deviene y se articula con la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, teniendo como objeto el establecer las normas a que se sujetará la formulación, tramitación, modificación, cancelación, aprobación y ejecución de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal.

El 29 de diciembre de 1976 se promulga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 1º de enero de 1977 y que abroga la Ley de Secretarías y Departamento de Estado de 1958. Dicha Ley Orgánica es tomada como primera fase de la llamada “Reforma Administrativa”, conjuntamente con la nueva Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, nueva Ley General de Deuda Pública y la también nueva Ley General de la Contaduría Mayor de Hacienda, con el fin de “cumplir de manera más eficaz, más eficiente y más legítima los actuales objetivos del desarrollo nacional”. (25)

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las bases y organización de la administración, tanto de la centralizada como de la paraestatal. Determina que las dependencias y entidades de la Administración Pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno establezca el Presidente de la República directamente o a través de las dependencias competentes.

Se faculta al Presidente de la República para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente, lo que ha venido a llamarse la sectorización administrativa, facultando a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados

de la coordinación de los sectores para planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que se le agrupen.

Para instrumentar la “Reforma Administrativa”, el 3 de enero de 1977 se crea, adscrita a la Presidencia de la República, la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos.

En enero de 1977 con el espíritu de Reforma Administrativa se fusionan el Instituto Mexicano de Protección a la Niñez y el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez, para conformar el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Las cinco empresas de Ferrocarriles se fusionan para constituir Ferrocarriles Nacionales (FERRONALES); y se firman Convenios de Cooperación Federación – Estados.

En esta perspectiva de reforma, el 17 del mismo mes se dicta un Acuerdo por el que se agrupan por sectores las entidades de la Administración Pública Federal, que se complementará y modificará con los de fecha 31 de marzo y 12 de mayo de 1977 y 27 de febrero de 1979.

El 21 de enero se crea, adscrita a la Presidencia, la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

En febrero de 1977 se anuncia un Plan Nacional de Educación, no aprobado hasta la fecha.

El 11 de marzo de 1977, por Decreto Presidencial se dispone que los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico, establecidos en cada uno de los Estados de la República, son organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, con el fin de asesorar y coadyuvar en la planificación de los diversos sectores de la comunidad.

El día 28 de marzo el Ejecutivo Federal firma un Convenio con empresarios regiomontanos “para acreditar que la democracia puede fluir racionalmente por los caminos de la planeación en la libertad”(26). El mismo mes, la C.N.C. anuncia la promoción de un Plan Nacional de Desarrollo Pesquero Ejidal.

Con fecha 22 de julio se crean la Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres y la Coordinación General del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres del País.

En el mes de julio se crea la Comisión Consultiva de Estímulos Fiscales y se desaparecen las Juntas Federales de Mejoras Materiales.

Continuando con la Reforma Administrativa, el 19 de septiembre se dicta un acuerdo por el que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal realizarán los actos que legal y administrativamente procedan para establecer un sistema de orientación, información y quejas, a fin de facilitar el trámite, gestión y solución de los asuntos que el público plantee ante ella y promover la participación y colaboración de los usuarios en el mejoramiento de los servicios que se les presta. El mismo mes se anuncia por parte de la Secretaría de Reforma Agraria un Plan para eliminar el rezago agrario.

Con el fin de hacer más racional y veraz el presupuesto del Gobierno Federal se dicta un acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Federal, deberán remitir a la Secretaría de Programación y Presupuesto los Planes de Inversión que se incluyan en el Anteproyecto de Programación y Presupuesto del siguiente ejercicio fiscal, de acuerdo con las normas, fechas, montos y plazos establecidos.

El 21 de octubre se constituye la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación adscrita directamente al Presidente de la República, como unidad de asesoría, apoyo técnico y coordinación. El mismo día se publicó el Registro de la Administración Pública Paraestatal.

En enero 16 de 1978 se dicta el acuerdo por el que la Secretaría de Programación y Presupuesto dictará las medidas necesarias para coordinar las tareas de informática que desarrollen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En el mes de marzo, los días 29 y 30 se dictan el acuerdo por el que se establece la Comisión Sectorial de Administración y Programación del Sector Agrario; el Acuerdo por el que se crea el Comité Coordinador y de Evaluación Financiera del Programa de Desarrollo de la Industria de Bienes de Capital; y el Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional de Educación a Grupos Marginados. En el mismo mes se pone en marcha el Plan Nacional de Educación a Grupos Marginados llamado "Educación para Todos". En noviembre, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos anuncia el Plan Nacional Hidráulico.

En diciembre de 1978 se expide la Ley de Coordinación Fiscal, que tiene por objeto coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponde a sus Haciendas Públicas en los Ingresos Federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

El 24 de abril de 1979 se publica el acuerdo por el que las dependencias y entidades de la administración pública federal adecuarán los planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de Reforma Administrativa.

El 18 del mismo mes se publicó el acuerdo por el que se constituye la Coordinación de Proyectos adscrita directamente al Presidente de la República como unidad de asesoría y apoyo técnico.

En enero de 1979 se anuncia el Plan Nacional de Forjamiento de Confianza. El mes siguiente se dicta un acuerdo por el que se establece el Sistema Nacional de Estímulos Turísticos.

El lunes 19 de marzo se publicó un Decreto que dispone la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Industrial y establece las bases de concertación para su cumplimiento.

El mismo mes se da a conocer el Plan Global de Desarrollo, propuesto por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En mayo, el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos anuncia que el Presidente aprobó el Plan Nacional Agropecuario y Forestal, aunque el Diario Oficial no refleja, mediante disposición legal dicha aprobación.(27)

El 31 de agosto se crea mediante Acuerdo del Ejecutivo Federal, la Comisión Nacional de Desarrollo Agroindustrial, cuyo objeto es la planeación el fomento y la evaluación del desarrollo agroindustrial, así como la coordinación de la acción pública que se comprenda en la materia.

Derivado del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, se dicta en octubre un acuerdo por el que se establecen las Bases y las Zonas Geográficas para la Ejecución por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, del Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a Puestos Industriales, previstos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; en diciembre el decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Vivienda, conforme al cual el Gobierno Federal establece el marco general de acción en materia de vivienda, así como las Bases de Coordinación con los Gobiernos Estatales, Municipales y con los sectores sociales; y, el Acuerdo por el que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, conjuntamente con las demás Secretarías que se señalan, pondrán en operación y llevarán a efecto el Programa de Dotación de Infraestructura para Comunidades y Parques Industriales Pesqueros.

Con fecha 15 de enero de 1980, se publica en el Diario Oficial la Ley Federal de Turismo, que rige en toda la República y declara sus disposiciones como de orden público e interés social, misma que tiene por objeto la planeación y programación de la actividad turística; la promoción y de la demanda interior y exterior; así como el fomento y desarrollo de la oferta en materia turística, la creación, conservación, mejoramiento, protección y aprovechamiento de los recursos turísticos de la nación; la regulación y control de los servicios turísticos principales y conexos; y en general el desarrollo de toda clase de actividades que tiendan a favorecer y acrecentar las corrientes turísticas nacionales y del exterior.

Con base a esta Ley, el 4 de febrero del mismo año, se aprueba el Plan Nacional de Turismo, conforme al cual el Gobierno Federal establece el marco general de acción en materia de turismo y dispone su ejecución. En el Decreto de referencia se consigna que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán tomar en cuenta las previsiones del plan de definir sus programas, actividades y proyectos que incidan en el turismo; para la misma se defina como obligatorio e indicativo para los gobiernos de los Estados y Municipios y para los sectores privado y social.

Después de esta revisión formal, cuyo corte es febrero de 1980, se hace necesario anotar algunos de sus elementos más significativos que nos permitan conocer la orientación y posible futuro de la legislación en materia de planificación.

Una primera y necesaria apreciación que parece desprenderse de este proceso de juridificación a diferencia de lo que generalmente ocurrió en el resto de los países de América Latina, es que en México los intentos por racionalizar la actividad del aparato administrativo y de su función en la vida económica y social se dan de modo permanente y con una continuidad casi lógica y orgánica.

En México, si bien se impulsa este proceso de institucionalización por las crisis, ejemplos y presiones internacionales (Comisión Intersecretarial y “México Plan de Acción Inmediata 1962 – 64”) parece reflejar un proceso intrínseco y singular de la función pública.

Una posible explicación de este proceso, puede hallarse en la posición de vanguardia que guarda nuestra Constitución de 1917 con respecto a las funciones y propósitos del Estado, contrastando con el resto de los ordenamientos políticos de las naciones latinoamericanas.

Por otra parte resulta incuestionable el permanente interés gubernamental por participar activamente en la vida económica e instituir en nuestra vida política estos procesos de racionalidad administrativa, cuyas primeras manifestaciones se dan al reformar paulatinamente la estructura y actividades de la Administración Pública Federal.

Pero es ahí donde parece encontrarse con una de sus limitaciones fundamentales, que es la de poder incidir eficazmente sobre las conductas privadas. En los antecedentes no encontramos mecanismos reales y efectivos de obligatoriedad, adhesión o compromiso de los sectores sociales y privados con la planeación.

Tampoco se han provocado a nivel nacional reformas o adiciones que instituyan específicamente la planeación como instrumentos público del desarrollo; excepción hecha de las reformas a los artículos 27, 73 fracción XXIX-C y 115 en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano exclusivamente.

La situación actual de la legislación “carece aún de un marco integral, sistemático y congruente que permita satisfacer adecuadamente los requerimientos actuales de la planeación económica y social”.(28)

La diversidad, amplitud y complejidad de los planes y mecanismos que para su ejecución y cumplimiento se han formulado, hacen conjunto heterogéneo de objetivos, propósitos, normas, estructuras y procedimientos.

Sin embargo, se han generado polémicas y documentos sobre política económica, tanto por el sector público como por las organizaciones políticas e inclusive por los grupos privados, que enriquecen el lenguaje teórico económico, la práctica política y sus formulaciones institucionales.

La intención y grado de intervención planificadora son diferentes en cada gobierno y materia, “se advierte (en la legislación) un tratamiento parcial e inconexo de lo que en esencia puede describirse como proceso jurídico estricto y fundamentalmente coordinador, integrador y globalizador”.

A pesar de los considerables avances que ha significado la expedición y aplicación de tales instrumentos, aún no se ha logrado disponer de la infraestructura normativa y orgánica que facilite la regulación integral (sistemática, articulada y uniforme) de las atribuciones, funciones y responsabilidades de las autoridades públicas interesadas en la planeación del desarrollo económico y social, que involucre a nivel nacional, tanto a los Poderes de la Unión, como a los tres niveles de gobierno, con la colaboración de los sectores social y privado. Las normas a que se refieren estos aspectos, las más de

las veces lo hacen en forma aislada e incidental; lo cual dificulta y limita el ejercicio de acciones públicas en la materia.

Por tales razones, los productos normativos hasta ahora obtenidos en México, pueden considerarse como un valioso antecedente en la regulación de los sistemas y procedimientos de planeación. Aunque también es cierto que ya resultan inadecuados para normar un proceso que ha cobrado dimensiones nacionales y que se ha venido generalizando en todo el quehacer gubernamental".(29)

Recuérdese a este respecto el actual proceso de reforma social integrado por la Reforma Administrativa y Política e inclusive y particularmente por la cantidad de planes formulados, de modo brevísimo: Los Planes Nacionales de Desarrollo Industrial, Pesquero y Urbano; de los Sectores Comercio, Agroindustrial y Educación; de Desarrollo Rural Integral; del Trópico Húmedo, Hidráulico del Centro y del Distrito Federal; de la Estructuración de Bosques Artificiales; del Sector Eléctrico; de Acción Inmediata para la Promoción y Desarrollo de la Industria Pequeña y Mediana; de Transportación Terrestre del Distrito Federal; Rector Vial para el Distrito Federal; el Plan Nacional de Desconcentración Territorial; los Agropecuarios y Forestales de Carácter Anual; de Perforación de Pozos Profundos; de Obras Hidráulicas de Ingeniería Agrícola para el Desarrollo Rural; para Combatir la Desertificación de Almacenamiento; de Fomento Cooperativo; de Telefonía Rural; de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados; el Plan Global de Desarrollo; los Programas Nacionales de Empleo; de Productos Básicos; de Educación para Adultos, etcétera.

Para la formulación o como consecuencia de estos métodos institucionales se ha generado una incipiente corriente de estudios y ensayos multidisciplinarios sobre el fenómeno de la planeación, se han multiplicado las materias que aborden estos tópicos en las instituciones académicas, se dan seminarios y cursos especializados, se discute públicamente, se lanzan plataformas partidistas al respecto, etcétera.

Con estos antecedentes y marco, consideramos que nos situamos no sólo en la materia y paradigma más intrincado del Derecho Económico, sino en el umbral de visiones alternativas del derecho, para la transformación social, que exige no sólo contemplación teórica sino definición precisa de compromisos prácticos.

## Citas Bibliográficas:

1. Este proceso se le denomina “Juridificación” en Joaquín Álvarez Vázquez y José Vallejo B.- El Proceso de Juridificación del Suelo Urbano. Jurídica 10, Universidad Iberoamericana. México 1979.
2. T. Elena Beltrán y Miguel de la Torre. El Predominio de las Presiones Políticas sobre un Ensayo de Racionalidad en las Decisiones Gubernamentales. Tesis para la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. UNAM. México 1978.
3. A. Carrillo Castro. T. Elena Beltrán y Miguel de la Torre, op. cit.
4. Luis de Pablo.
5. T. Elena Beltrán y Miguel de la Torre, op. cit.
6. La Planeación Nacional y el Sector Público, Secretaría de la Presidencia, México 1976.
7. Idem.
8. Idem.
9. Estos acuerdos fueron: en junio de 1959, “Acuerdo Sobre la Elaboración de los Programas de Inversión Pública para 1960 – 1964”; y en julio de 1961, “Acuerdo sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del País”.
10. La llamada “Carta de Punta del Este”.
11. Existen dos estudios que detallan las características y resultados de este Plan: M. Wionsek, Bases para la Planeación y L. Solís, Planes de Desarrollo Económico y Social en México.
12. P. Pegaza, citado en Beltrán y de la Torre, op. cit.
13. Este Programa definía las tareas macro y microadministrativas en atención a los problemas de la Administración Pública en su conjunto y por dependencias.
14. T. Elena Beltrán y Miguel de la Torre, op. cit.
15. Existen estudios oficiales que parecen indicar la existencia de uno. Ver la Planeación Nacional y el Sector Público. Secretaría de la Presidencia, P. 19.
16. T. Elena Beltrán y Miguel de la Torre, op. cit.
17. Lo que supone desconcentración no descentralización.
18. Sólo en materia de Desarrollo Regional se crearon de 1970 a 1974, 26 organismos en comparación a 8 creados de 1947 a 1969. Ver “Legislación Económica” en Ecopolica No. 1, enero – marzo 1975. México.
19. En el exámen constitucional se ahonda sobre el tema. Ver capítulo siguiente.
20. Un vistazo a los logros y a las incongruencias en la planeación actual, tal vez no convaliden esta presunción.
21. Mecanismo que se pretende de cohesión ideológica y de directriz política gubernamental.
22. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley General de Asentamientos Humanos y Ley Federal de Turismo.
23. Presumiendo la estabilidad del esquema jurídico – político.
24. Respecto a estos Convenios se analiza su constitucionalidad en el capítulo siguiente.
25. Carrillo Castro. La Nueva L.O.A.P.F., uno de los medios para alcanzar al país al que aspiramos. P. 44, ISSSTE 1979.
26. “El Herald”, 29 de marzo de 1977, primera plana.
27. Información Sistemática.
28. Sergio Sandoval Hernández. “Requerimientos Normativos para la Planeación del Desarrollo en México”. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Derecho Económico. Enep – Acatlán, México. 1980.
29. Idem.