

## INTENTOS POR PLANIFICAR EL DESARROLLO SOCIOECONOMICO EN MEXICO

Los intentos por planificar el desarrollo socioeconómico del país se han llevado a cabo durante los años 50s, (encuentra **la Constitución de 1917 las premisas básicas de nuestro modelo de desarrollo**).

En 1930 se expide **LA LEY SOBRE LA PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA**, la cual percibe a la planeación como un instrumento para el desarrollo socioeconómico y como un fenómeno de grandes expectativas que de aplicarse permitiría un mayor desarrollo. Esta ley responde a razones de tipo coyuntural: la crisis internacional de 1929, y recogía la preocupación revolucionaria de usar el poder del Edo. para impulsar el proceso de desarrollo Nal.

En 1933 se elabora el **PRIMER PLAN SEXENAL**, (cuando la situación económica del país era realmente difícil por los efectos de la depresión de 1929-1933) realizado por el Partido Nacional Revolucionario. Más que un instrumento para el desarrollo fue un programa de carácter ideológico en el que se reivindicaba el ideario reformista de la revolución. Si embargo permitió al Edo. una clara plataforma de orientación de los procesos de desarrollo y sus acciones muestran su influencia decisiva en los cambios estructurales que entonces se dieron.

En la época de Cárdenas se inicia lo que podría llamarse una etapa de Planificación Económica. Pero el Plan Sexenal de ese régimen parecía más un programa ideológico como síntesis de las reivindicaciones sociales, que un ejercicio de programación de acciones públicas o de la asignación de recursos.

Con Ávila Camacho se crea **LA COMISION DE PLANIFICACIÓN ECONOMICA**, misma que fue disuelta en 1944. Con ella se crea el segundo Plan Sexenal. La planificación en esa época no llega a ser un factor primordial para conducir la actividad pública. Sin embargo fue un intento por planear la acción gubernamental para la organización progresiva y sistemática de la transformación revolucionaria de la vida social. Tuvo escasa operatividad por las circunstancias económicas generadas por: la 2da. Guerra Mundial. Sin embargo algunas de sus orientaciones se vieron realizadas en 1943 con la promulgación de la Ley del Seguro Social, el establecimiento de Salarios Mínimos por zonas económicas, y la Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

A partir de este momento el Gobierno de Ruiz Cortines y los que le sucedieron decidieron conducir al país mediante una política económica de desarrollo con estabilidad, sin embargo, los intentos por planificar el desarrollo nacional muestran hasta aquí, signos de debilidad e inconsistencia.

Con Alemán Valdés aparecen desde 1947 diversas comisiones que dan un giro al desarrollo regional. Tales son los casos de las Comisiones del Papaloapan y Tepalcatepec. Al igual que

en el sexenio anterior, se crea en 1954 LACOMISION NACIONAL DE INVERSIONES, como un proyecto incipiente de planificación económica el cual propuso su Programa de Inversiones Públicas para el período 1954-1958, que fue implementado con base en un sistema de contabilidad nacional y luego desaparece para ser sustituida por el llamado COMITÉ DE INVERSIONES.

Quizá no es sino hasta con Adolfo, López Mateos cuando la intención de organizar y dar congruencia a la acción gubernamental se concreta con la creación de la SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA a la que se le atribuye: elaborar el gasto público, fomentar el desarrollo de regiones y localidades y coordinar la inversión de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Por primera vez se habla de contar con un plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo.

En 1962, se decide crear la COMISIÓN INTERSECRETARIAL formada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público. El Objetivo era preparar Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social a corto y largo plazo ; pero sobre todo era un instrumento para hacer visibles las recomendaciones del PLAN ALIANZA PARA EL PROGRESO ; de manera que este Plan Intentara influenciar a los países en la formulación de estrategias nacionales de desarrollo.

Como resultado de las recomendaciones de la Alianza para el Progreso y de los trabajos de la Comisión Intersecretarial fue elaborado el PLAN DE ACCION INMEDIATA 1962-1964., con el fin de racionalizar la formulación de capital y mejorar la distribución del ingreso para llegar a un mercado interno más vigoroso.

En 1965 se diseñó EL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1966-1970, así como otro documento denominado Programa del Sector Público 1966-1970. Estos dos programas son el resultado del Trabajo realizado por la Comisión Intersecretarial y por la Comisión del Sector Público de la Secretaría de la Presidencia.

En 1970 Luis Echeverría sucede en la presidencia de la República a Gustavo Díaz Ordaz. Su proyecto político contempla a la planificación como estrategia de largo plazo y con base en ésta proceder a impulsar un proceso de racionalización y modernización del aparato estatal, cuyo objetivo último era fortalecer la capacidad de intervención del Edo., así como orientar el desarrollo del país en sus niveles políticos, administrativos, urbano e industrial.

Echeverría propone una serie de medidas administrativas cuyo objetivo final era planificar para la crisis, con ese propósito se creó la COMISION COORDINADORA Y DE CONTROL PUBLICO, la cual elaboró un documento denominado Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976.

Por otro lado se establecieron las Comisiones Sectoriales de Programación, asimismo, y con base en la Reforma Administrativa se crearon Unidades de Programación, las cuales fueron establecidas en todo el sector central y paraestatal del Gobierno Federal. Posteriormente se crearon las UNIDADES DE ORGANIZACIÓN Y METODOS en todas las dependencias del sector público y se establecieron las Comisiones Internas de Administración.

En 1974 el intento sistematizador más acabado de la nueva estrategia de desarrollo se expresó a través de un plan nacional económico denominado ANTEPROYECTO DE Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980., y en 1975 el PRI elaboró el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, que coadyuvó a fortalecer el proceso de planificación, al sistematizar sus bases políticas y articular las demandas populares.

En Efecto, durante el período 1970-1976 se registraron avances significativos tendientes a descentralizar las funciones administrativas así como a impulsar el desarrollo regional; producto de esto se crearon la Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico y con ellos se establecieron Comisiones Regionales de Desarrollo.

El antecedente más acabado de la intención de planificar la economía del país se da sin duda en 1976 con la creación de **LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO**, cuyas tareas comprometen al gobierno federal a diseñar un plan global, programar las actividades de los sectores y de las regiones, presupuestar el gasto y controlar y evaluar todo el proceso.

Bajo la dirección de López Portillo se elabora el PLAN GLOBAL DE DESARROLLO (1980-1982), el cual rebasa el marco tradicional de un programa de inversiones y se convierte en un programa integral en cuyo interior se observaba la elaboración de PLANES SECTORIALES como parte del proceso de modernización del Edo.

Con Miguel de la Madrid se formula el PLAN BASICO 1982-1988, el cual se pronuncia por un Sistema Nacional de Planeación Democrática.

## LA PLANEACIÓN EN MÉXICO

Hace más de 50 años en nuestro país la Planeación se concibió como necesaria para orientar, promover el desarrollo y las transformaciones sociales. Más tarde se vislumbra la participación del Edo. en la vida económica, el manejo de la inversión pública para hacerla más eficiente en su papel generador de infraestructura y de control de ciertos sectores económicos estratégicos.

La **LEY DE PLANEACIÓN DE 1930** planteó la necesidad de inventariar los recursos y reorganizar la actividad económica y social.

El **PLAN SEXENAL DE 34-40** proporcionó una clara visión del cambio estructural que demandaba la sociedad en esos momentos.

Más tarde, al disponer de más y mejores instrumentos estadísticos y conceptuales, en el **PROGRAMA NACIONAL DE INVERSIONES PÚBLICAS 53-58** se utilizaron las Cuentas Nacionales para fijar metas de crecimiento. Los esfuerzos de planeación consideraron primordial la definición de marcos generales para fijar metas de crecimiento económico y precisar directrices que permitieran a todos los grupos sociales conocer los objetivos propuestos. En materia de **PLANEACIÓN REGIONAL** se obtuvieron experiencias importantes (planeación de cuencas hidrológicas: Lerma, Papaloapan)

En años más recientes, el **PLAN DE ACCIÓN INMEDIATA 62-64** y el **PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 66-70**, establecieron lineamientos para la Inversión pública y estímulos al sector privado por medio de marcos indicativos.

En la década de los 70s se organizaron unidades de programación en todas las Secretarías y Dptos. de Edo., así como en las principales entidades paraestatales, hecho que permitió avanzar en la base administrativa de la Planeación. Así comenzó la elaboración de planes, diseñados por ámbitos sectoriales o intersectoriales, como un esfuerzo para ubicar la planeación dentro de ciertas actividades prioritarias. Del mismo modo, se avanzó en el planeamiento de las técnicas de programación y en la elaboración de algunos planes sectoriales.

La Reforma a la LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL emprendida a partir de 1976, adaptó a las instituciones públicas la necesidad de una planeación estructurada en 3 ámbitos: **global, sectorial y estatal**. Se difundió asimismo una metodología para la planeación en todas las dependencias federales y en la mayoría de los Edos. de la Rep. Mexicana.

En ese tiempo fueron elaborados diversos planes y programas nacionales que atendieron aspectos de la vida nacional en sectores como el agropecuario, pesquero, industrial, turismo, educación, desarrollo urbano y vivienda, ciencia y tecnología, que confluyeron en el **PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 80-82** (este plan ubica las acciones de los distintos sectores económicos y sociales dentro de un marco estratégico gral.). Simultáneamente, en los Edos. se emprendieron esfuerzos para hacer compatibles los planes estatales con este conjunto de planes y programas.

Con el **PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 80-82** y los planes sectoriales e intersectoriales, se concibió la posibilidad real de ordenar un sistema nacional de planeación. A la vez, se llevaron a cabo importantes experiencias de planeación estatal y municipal, con el apoyo de las delegaciones federales.

## **LOS PUNTOS A SUPERAR**

- 1) La reforma de 1976 y posteriormente varios decretos presidenciales, introdujeron el esquema de planeación prevaleciente en esos años y que fue ampliamente difundido y aceptado. **SE HABLABA DE UN CONJUNTO DE ACTIVIDADES, ENTENDIDAS COMO UN PROCESO DE PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN Y EVALUACIÓN.**

Este esquema concebía la planeación como una etapa diferente de la programación, presupuestación y evaluación, y por ello la reducía a la mera formulación de planes, dejando al margen las otras actividades. Esto provocó gran autonomía y hasta conflicto entre planeadores, programadores, presupuestadores y evaluadores, propiciando así que lo programado pudiera ser distinto a lo planeado y lo presupuestado distinto de lo programado y dejando sin referencia clara la tarea de evaluación. Presupuestar, controlar y evaluar son parte esencial de un mismo proceso: **PLANEACIÓN.**

- 2) Se debe lograr una adecuada vinculación entre planeación global, sectorial y la que llevan a cabo las entidades, superando imprecisiones en cuanto a mecanismos e instancias de articulación.
- 3) Se deberá procurar que todos los instrumentos de alcance sectorial se apliquen eficazmente, asegurando su compatibilidad con los objetivos y prioridades nacionales, y evitando que se contrarresten entre sí. Deberá tenerse presente el probable impacto de las políticas y acciones diseñadas para el corto plazo en las perspectivas de plazos mediano y largo.
- 4) En necesario superar a partir de una definición clara y jurídicamente válida los mecanismos y proceso de instrumentación anual de los planes, la brecha entre las áreas de planeación, programación y las de presupuestación y ejecución. La ejecución de acciones y decisiones debe partir del contenido del Plan Nacional y de sus programas
- 5) La consolidación de la planeación deberá tomar en cuenta no sólo la magnitud de las acciones (gasto, inversión, crecimiento) sino también su sentido cualitativo, su impacto sobre la sociedad y el medio ambiente, su orientación a prioridades y objetivos fijados de antemano.

De igual manera continuarán los esfuerzos tendientes a integrar las políticas de tipo intersectorial dentro de la planeación nacional, especialmente en las áreas siguientes:

Desarrollo regional	Protección del medio ambiente y desarrollo ecológico.
Política de empleo	Aprovechamiento de recursos escasos, como el caso del agua.
Política científica y tecnológica	Desarrollo rural integral
Política de empresas públicas.	

- 6) Debe continuar mejorándose la vinculación de la operación regional del Gasto Público Federal con las necesidades y políticas de los gobiernos locales. Al

Comentario [AEU1]: ua

mismo tiempo, se realizarán esfuerzos que eviten la duplicación de tareas en ciertas regiones del país.

- 7) La formulación de planes y programas se deben llevar a cabo a partir de un conocimiento de los recursos disponibles para financiarlos, además de tomar en cuenta los lineamientos globales de la planeación. Asimismo, debe considerarse, prioritariamente, la vinculación entre los proyectos de inversión de mediano plazo y los objetivos y prioridades de la planeación.
- 8) La coordinación entre Federación y Edos avanzó, pero con fuerte predominio de la primera: la coordinación entre Edos. y municipios. debe ser todavía fortalecida. Es necesario seguir luchando para reducir progresivamente el peso del centralismo en la toma de decisiones, favoreciendo y fomentando las iniciativas regionales, y una asignación de los recursos disponibles, previéndose el impacto que tengan en cada región, las acciones sectoriales y los grandes proyectos de inversión.
- 9) Deben precisarse las responsabilidades entre los órdenes de gobierno (federal, estatal, municipal) que intervengan en el proceso de planeación
- 10) Deberá adecuarse en forma progresiva la información a las necesidades del proceso de planeación; reducir la dependencia excesiva de las estadísticas censales, continuar generando información contable para que sean fuente confiable y oportuna en la toma de decisiones. En gral., se debe procurar la superación de la heterogeneidad metodológica y conceptual, de acuerdo con los lineamientos metodológicos que al efecto señale el INEGI.
- 11) La capacitación del personal y la investigación para la planeación del desarrollo económico y social, deben responder a la necesidad de apoyar los avances del proceso de planeación en sus distintos ámbitos.
- 12) Se debe reforzar en todos sus niveles, la participación social en la elaboración de los planes y programas, a través de mecanismos de carácter permanente, para que las organizaciones sociales participen en los distintos niveles y etapas del Sistema de Planeación.