



# **DOCUMENTOS DE TRABAJO**

**Los planes nacionales de desarrollo  
y su real contribución al  
desarrollo nacional**

**717**

Armando Rodríguez Cervantes

Febrero 2017



# **Los planes nacionales de desarrollo y su real contribución al desarrollo nacional**

**Armando Rodríguez Cervantes\***

**Febrero 2017**

**Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.**

**Documento de Trabajo No. 717**

**Clasificación Temática: Derecho Administrativo**

## **Resumen**

Los planes nacionales de desarrollo han sido desde 1983, la hoja de ruta utilizada por el Estado mexicano en la búsqueda del progreso de la Nación. A la distancia de más de tres décadas, vale la pena hacer un alto, para revisar el grado de éxito que han tenido como modelo de planeación, así como si son la vía más eficaz hacia el desarrollo del país y el bienestar de la población. Es momento de analizar el modelo y los seis planes que han existido, para poder responder dos preguntas clave ¿los mexicanos hemos estado tomando las medidas adecuadas para procurar el progreso por nosotros mismos? ¿Cómo nos ha ido?

---

\*Licenciado en Derecho y Especialista en Derecho Administrativo por la UNAM. Maestro en Administración Pública por la Universidad Anáhuac México, Campus Norte. Abogado Postulante. Profesor Universitario. Fue Delegado Federal de la CONDUSEF en Yucatán, Director Nacional de Operación y de Asuntos Jurídicos de la CORETT (hoy INSUS), Coordinador de Asesores del GPPAN en la ALDF, y Director de la Fundación Adolfo Christlieb Ibarrola. Las opiniones vertidas en este documento corresponden al autor, y no necesariamente a la Fundación Rafael Preciado Hernández, AC. Bienvenidos los comentarios y observaciones en [armandordzc@gmail.com](mailto:armandordzc@gmail.com) | Twitter: [@armando\\_rc](https://twitter.com/armando_rc) | Facebook: [ArmandoRodriguezC](https://facebook.com/ArmandoRodriguezC)

## **Contenido**

I.	Introducción	1
II.	Planteamiento del Problema	2
III.	Justificación	3
IV.	Objetivos	4
V.	Marco Teórico y Conceptual	4
VI.	Planteamiento de hipótesis	4
VII.	Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis:	5
VIII.	Conclusiones y nueva agenda de investigación	38
IX.	Bibliografía	46

## I. Introducción

Definir la hoja de ruta de un país en términos de desarrollo es una de las tareas más difíciles a las que se enfrenta cualquier gobierno. Las naciones más prósperas son aquellas en las que existe un mayor consenso de su población en torno a la definición de qué quieren y cómo desean verse en el futuro; todo por supuesto pensado en lograr que sus habitantes vivan mejor y a que el país tenga influencia positiva y respeto en el mundo. Que los ciudadanos logren tener claridad y una visión uniforme y de largo plazo respecto de lo que quieren para ellos y para las generaciones futuras, es el primer paso –importantísimo– en el camino hacia el desarrollo. La segunda parte es que el Estado haga eco de esa constelación de anhelos y las traduzca en acciones acertadas y de largo alcance para ir de la mano con el impulso creativo de la sociedad en la ejecución de los propósitos, que permitan que en 20, 50 o 100 años el país sea lo que quiso ser, sin importar el gobernante, partido o tendencia política que haya estado, esté o vaya a estar en el poder. Esa es a grandes rasgos la fórmula de la prosperidad de las naciones.

La meta de la prosperidad se llama desarrollo, mientras que la serie de pasos necesarios para conseguirlo, se llama planeación: planeación del desarrollo en términos de organización estatal. Cuando una Nación logra mejorar sustancialmente las condiciones de vida de su población en un plazo definido, siguiendo reglas y técnicas específicas, estamos frente a una exitosa planeación del desarrollo. Ejemplos en el mundo hay muchos en los últimos setenta años, desde la Europa de la posguerra (sobre todo Occidente), pasando por Chile o Uruguay en el cono sur de América, hasta el sudeste de Asia, y el extremo oriente. Son todas ellas naciones que han logrado traducir el consenso de anhelos en una visión exitosa de sus Estados para hacerlos posibles. Y mientras eso ocurre, México, que ha considerado con seriedad el tema del desarrollo programado desde antes incluso, no ha logrado que de manera sostenida su población viva mejor que antes, a pesar de tener un modelo institucionalizado de planeación de su desarrollo. En esta investigación analizo la manera específica como México ha planeado su desarrollo desde 1934 y hasta la fecha, y las ventajas pero sobre todo las limitaciones en términos de resultados, que en México ha tenido la herramienta legal introducida en 1983 en la materia: los planes nacionales de desarrollo.

## **II. Planteamiento de problema**

¿Ha funcionado el modelo de construir el progreso del país a través de los planes nacionales de desarrollo? ¿Los mejores resultados obtenidos en los campos económico, social, político y comercial desde tiempos del presidente Miguel De la Madrid estuvieron contemplados en los planes que se crearon desde entonces? ¿Las medidas más costosas fueron un fallo de planeación? ¿El marco jurídico de la planeación es adecuado y México es un ejemplo para el mundo? ¿Debemos apostarle a nuestra vía de desarrollo o por el contrario importar otras distintas?

En la coyuntura actual en que se encuentra nuestro país, enfrentando no sólo retos, sino incluso amenazas serias del exterior, como la emergencia que vivimos ante el embate del recién estrenado presidente de Estados Unidos, es momento de reflexionar qué tantas de nuestras oportunidades y de nuestros fracasos en los conceptos que definen el desarrollo de un pueblo respondieron a la forma como hemos planeado nuestro desarrollo. Y en ese proceso resulta de la mayor relevancia el análisis de los referentes jurídicos y administrativos utilizados por los gobiernos mexicanos en el tema del desarrollo, a la luz de las coyunturas que le tocó enfrentar a cada gobierno.

### **III. Justificación**

Los países como el resto de las organizaciones requieren de planeación para lograr sus objetivos, prosperar y tener éxito. Mientras más ambiciosa, seria y precisa sea la planeación y más eficaz su ejecución, mayores posibilidades de éxito se obtendrán. A diferencia de las empresas, que buscan utilidades, los países planean para poder desarrollarse, en todos los ámbitos. En los campos de lo social, lo político y lo económico ese desarrollo se mide por el grado de competitividad y de bienestar de la población. En México hemos concebido la organización de nuestro desarrollo a través de la formulación de Planes Nacionales de Desarrollo.

En 2017, entrando al último tercio de la actual administración del Ejecutivo Federal y dos años antes de que debiera emitirse un nuevo Plan Nacional de Desarrollo, vale mucho la pena definir si le seguimos por ahí. Para ello debemos revisar lo que ha sucedido antes con los otros planes y por supuesto hoy ¿Cuál ha sido el impacto de las medidas de planeación del desarrollo para México a través de los distintos gobiernos? ¿Estamos más desarrollados que en 1983? Y en caso de que así fuera ¿Fue gracias a los Planes?

#### **IV. Objetivos**

Esta investigación tiene como propósito analizar desde una perspectiva jurídica y de administración pública la figura del Plan Nacional de Desarrollo y los distintos planes que han existido, desde el primero hasta el actual, para concluir sobre el grado de desarrollo obtenido por el país obtenido desde que existen los mismos, y si la figura misma funciona para el difícil momento actual que vive la Nación en el ámbito internacional.

#### **V. Marco teórico y conceptual**

Estudio del marco jurídico de la planeación del desarrollo en México. Análisis del contexto sociopolítico en la elaboración y durante la ejecución de tal planeación desde el Estado. Contenido y alcances de los documentos de derecho administrativo denominados “Plan Nacional de Desarrollo”, desde el primero, emitido en 1983 y hasta el último publicado en 2013, 30 años después.

#### **VI. Planteamiento de hipótesis**

Los planes nacionales de desarrollo no han sido la forma óptima de planear el desarrollo de México, y son hoy una figura que debe replantearse. La planeación del desarrollo es una tarea que requiere de un modelo jurídico y de uno gubernamental muy diferentes a los que actualmente se encuentran vigentes, a fin de lograr efectivamente la consecución de sus fines, a fin de lograr efectivamente la consecución de su propósito.

## VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

### **VII.1. Antecedentes de la planeación del desarrollo en México**

#### **VII.1.1. El antecedente ortizrubista en materia de planeación del desarrollo (1930)**

El primer referente legal relativo a la planeación del desarrollo en México, fue la Ley sobre Planeación General de la República (LPGR), publicada por el presidente Pascual Ortiz Rubio el 12 de julio de 1930<sup>1</sup>. Se trató de un ordenamiento legal cuya importancia recae en el hecho de que se le dio carta de naturalización jurídica a la planeación. En los hechos, la Ley no fue aplicada ni por el presidente Ortiz Rubio (que renunciaría dos años después) ni por su sucesor, el presidente Abelardo L. Rodríguez. La LPGR contempló las acciones para organizar la actividad del gobierno en la figura de crear una Comisión Nacional de Planeación que diseñara un “Plano Nacional de México”, que persiguiera el desarrollo material y constructivo del país. El Plano habría de abarcar las siguientes áreas:

- la división del territorio nacional en zonas y su clasificación;
- la planeación y zonificación urbana y regional;
- la organización de todo el sistema hidrológico del Valle de México;
- la determinación de todas las vías de comunicación y transporte;
- la ubicación adecuada de todos los puertos fluviales y marítimos;
- la ubicación de todos los aeródromos;
- el programa general de aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal y de las tierras de los proyectos de riego de la federación;
- la regulación de las obras de drenaje y saneamiento del Distrito y Territorios Federales;
- los lineamientos del programa de reforestación, así como de reservas forestales y parques nacionales en toda la República; y
- La clasificación y ubicación adecuada de los edificios federales en toda la República.

Como vemos, el Plan no sólo no se llevó a cabo, sino que incluso sus alcances eran desde el diseño, muy limitados. Por esa razón en el siguiente medio siglo ningún presidente se valió de esa ley, que sólo vio la luz como norma de derecho positivo, más no la de su

---

<sup>1</sup> La Ley Sobre Planeación General de la República, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de julio de 1930, y se puede observar en la siguiente liga, que conduce a su fuente en el mismo DOF, y que fue consultada el 1 de febrero de 2017: <http://bit.ly/2kKavdg>.

materialización, y tuvo que ser abrogada hasta 1983, con la Ley de Planeación del presidente Miguel De la Madrid. Pero antes de eso, vendría el ambicioso proyecto del General y presidente Lázaro Cárdenas.

### **VII.1.2. Lázaro Cárdenas y la planeación sexenal del desarrollo (1934-1940)**

Fue Lázaro Cárdenas (1934-1940) el primer presidente que concibió y ejecutó un conjunto de acciones encaminadas al desarrollo del país. Suena lógico, si consideramos que al momento en que asumió el poder en 1934, el mundo entero y México de manera muy pronunciada dada su cercanía a Estados Unidos, padecían los efectos de la Gran Depresión. En 1929 el crack bursátil de la bolsa de valores de Wall Street, en Nueva York, ocasionó una crisis económica monumental, que en el caso mexicano llevó al Producto Interno Bruto (PIB) mexicano en 1932 a derrumbarse un -14.8%, mientras que la inversión privada lo hizo en un -26.1%.<sup>2</sup> Tan grande crisis económica sólo tendría como referentes de magnitud las de 1995 y 2009. Esa situación reforzó el argumento de quienes defendían la necesidad de apostarle a un desarrollo interno, con visos de autonomía, lo que consolidó el nacionalismo económico, y una mayor participación del Estado en la economía.<sup>3</sup>

El mundo de la Gran Depresión y de la preguerra era para 1933 proclive a las ambiciosas planeaciones estatales, lo mismo en el recién estrenado gobierno nazi de Alemania, que en Estados Unidos (con el *New Deal* de Roosevelt, de corte keynesiano), o en la URSS estalinista. Fue de este último modelos de donde Lázaro Cárdenas, primero como candidato del Partido Nacional Revolucionario (PNR) y luego como presidente, echaría a andar el llamado *Plan Sexenal*, una emulación del plan quinquenal soviético, pero con un periodo que coincidiera con el gobierno cardenista.

El *Plan Sexenal* no tuvo un sustento jurídico ni de política pública; mucho menos fue un sistema de planeación, sino que fue un documento ideológico y político. Fue parte de un discurso de la campaña electoral del entonces candidato Lázaro Cárdenas en 1933, aprobado

---

<sup>2</sup> PEÑA, Sergio de la y AGUIRRE Teresa, (2006) De la Revolución a la Industrialización. Colección Historia Económica de México Vol. 4, Enrique Semo (coord.), UNAM-Océano, México, 2006, pp. 66-68; cit. por APARICIO CABRERA, Abraham, en el texto Economía Mexicana 1910-2010. Balance de un siglo, Facultad de Economía, UNAM, 2010.

<sup>3</sup> *Idem.*

por la Segunda Convención Ordinaria del PNR, el 03 de diciembre de 1933. En su contenido el llamado oficialmente *Plan Sexenal de Gobierno 1934-1940*, contenía los siguientes aspectos:<sup>4</sup>

- “1. Que el Estado debía seguir dotando de tierras y aguas a todos los núcleos de población que carecieran de ellas o no las tuvieran suficientes, hasta el límite de la satisfacción completa de las necesidades agrícolas del país.
2. Que las dotaciones y restituciones se hicieran aceleradamente, para lo cual, debían expandirse nuevas leyes, sustituir las comisiones locales agrarias por las Comisiones Agrarias Mixtas (integradas por el Departamento Agrario, el gobierno de cada Estado y las organizaciones campesinas), con la sola limitación del respeto irrestricto a la pequeña propiedad.
3. Que en las dotaciones y reparto tuvieran prioridad los peones acasillados de las haciendas.
4. Que el Estado no acaparara la tierra, sino que la destinara a la creación de la pequeña propiedad.
5. Que se fraccionaran los latifundios.
6. Que el país se colonizara exclusivamente con mexicanos.
7. Que el campesinado fuera organizado técnica y económicamente.
8. Que se instituyera el estudio y la investigación científica de la economía agrícola nacional.
9. Que se institucionalizara el crédito agrícola y que abarcara a todos los campesinos organizados.
10. Que el Estado tomara por su cuenta la construcción de la infraestructura agrícola e hidráulica.
11. Que fuera impulsada la ganadería con suficientes recursos técnicos y financieros oficiales.
12. Que se protegiera y desarrollara el patrimonio forestal de México.
13. Que fuera eliminado el intermediarismo en el sector agropecuario y forestal.
14. Que el proletariado fuera considerado como el motor del desarrollo económico, y la contratación colectiva tendiera a ser la forma única o al menos preponderante de establecer las relaciones entre los patrones y los trabajadores.
15. Que el Estado robusteciera las organizaciones sindicales.
16. Que el seguro social se implantara como general y obligatorio.
17. Que se hiciera efectiva la nacionalización del subsuelo.
18. Que se impulsara la mexicanización de la minería.
19. Que se prohibiera la reimportación de artículos semielaborados en el país y terminados en el extranjero.

---

<sup>4</sup> MARTÍNEZ ESCAMILLA, Ramón, El Plan Sexenal de Gobierno 1934-1940 como modelo de desarrollo. Discurso pronunciado durante el homenaje a Lázaro Cárdenas en el XLIII Aniversario de la Expropiación Petrolera en el Auditorio "Jesús Silva Herzog", en el Colegio Nacional de Economistas, el 18 de marzo de 1981. Visible en el siguiente vínculo (acceso a la fuente original el 01 de febrero de 2017): <http://bit.ly/2kUEcFH>.

20. Que se interviera y regulara el sistema de precios.
21. Que con urgencia se integrara la red caminera de México y se ampliara la ferroviaria.
22. Que con igual apremio se desarrollara una vasta campaña de salubridad e higiene entre el pueblo, de suerte que se abatieran aceleradamente las principales causas de mortalidad y morbilidad.
23. Que se adoptaran medidas de política económica para impulsar la educación y la cultura a escala social y se controlara estatalmente la enseñanza impartida por particulares, de manera que el país asumiera la educación socialista que según el plan sustenta la ideología de la Revolución Mexicana.
24. Que fuera impulsado el quehacer científico y tecnológico entre los mexicanos y que las profesiones tradicionalmente liberales fueran asumidas como un quehacer eminentemente de servicio social.
25. Que en materia de gobernación, el Estado y sus organismos asumieran la defensa y no la represión de la sociedad, y la igualdad en el suministro de la justicia.
26. Que se promoviera la inmigración de solo los extranjeros benéficos al proceso económico nacional en cualquiera de sus ramas.
27. Que se prohibiera la emigración de trabajadores mexicanos aislados y sólo se permitiera sujetándola a colectivización, contrato y protección previa, por parte de la patronal dispuesta a darles ocupación en el extranjero, y siempre con miras a la repatriación en condiciones que favoreciera a la actividad económica nacional, y, en fin,
28. Que se modernizara el sistema financiero, fiscal y monetario de México.”.

28 temas son los que de manera general se mencionaron como objetivos en el plan de desarrollo cardenista de 1934. Tales fines estuvieron acompañados de metas específicas y acciones que no vamos a analizar aquí, pero me detengo en dos aspectos característicos de este documento: su falta de sustento jurídico y que responde más a un programa ideológico parcial del presidente que a la suma de intereses de la mayoría de los mexicanos por igual.

En el primer punto, si bien se apela a los principios de la Revolución Mexicana consagrada en la Constitución de 1917, y bajo esa idea el plan es la ejecución de los propósitos de la Ley Fundamental, también lo es que la creación obedeció más a lo que recogió un candidato en su campaña electoral –que por su propia naturaleza es parcial y maniquea–, que a un documento de Estado. El *Plan Sexenal de Gobierno 1934-1940* fue de esa manera, el programa del PNR, al que posteriormente el ya presidente Lázaro Cárdenas cambió de nombre por Partido de la Revolución Mexicana (PRM), y que doce años después se

convertiría con el presidente Miguel Alemán Valdés en el actual Partido Revolucionario Institucional (PRI). No es pues, un documento que responda a una técnica jurídica ni a un ordenamiento legal.

Por otro lado, el *Plan* en su contenido, además de ser una plataforma electoral de un partido (a riesgo de incurrir en una tautología diré que por ende fue parcial), fue también un documento de corte marxista-leninista (de nuevo la visión ideológica, pero ahora por importación). Eso lo podemos notar fácilmente de la lectura de los 28 puntos anteriores, en donde resaltan entre otros:

- la dotación de tierras,
- la exaltación de la propiedad social sobre la privada,
- la creación de organizaciones campesinas (léase la corporativización de los campesinos),
- el agrarismo,
- la participación estatal en el desarrollo,
- la consideración de los trabajadores como proletariado (en términos marxistas) y el convencimiento de que son ellos y no el conjunto de factores de producción el único motor del desarrollo,
- el robustecimiento desde el Estado de las organizaciones sindicales (léase la corporativización de los obreros),
- la posibilidad de expropiación,
- la economía cerrada,
- el control y estatización de la educación para volverla socialista, y
- la visión nacionalista de la migración.

En términos del cumplimiento de objetivos, hay que señalar que varios de los anteriores sí los llevó a la práctica el presidente Cárdenas. Puso en marcha la reforma agraria y repartió como pocos presidentes la tierra, hasta llegar a las 17.8 millones de hectáreas.<sup>5</sup> Corporativizó efectivamente a obreros y campesinos, a través de la creación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y de la Confederación Nacional Campesina (la CNC). La política económica fue centralizada y estatista, a la usanza de la Unión Soviética. Puso en marcha la expropiación petrolera. Reformó la Constitución para que la educación en México fuera socialista. Le abrió las puertas al exilio republicano español.

En términos del contenido del *Plan Sexenal de Gobierno 1934-1940*, sin duda alguna las 3 acciones contenidas que cumplió el presidente Cárdenas y por las que es más recordado y

---

<sup>5</sup> MEYER, Lorenzo, Los límites de la política cardenista: la presión externa, Revista de la Universidad de México, Volumen XXV, número 9, mayo de 1971, pág. 1, consultado en la siguiente liga electrónica, el 02 de febrero de 2017: <http://www.revistadelauniversidad.unam.mx/historico/10332.pdf>.

que le dieron un gran prestigio en el ámbito nacional e internacional son en ese orden, las siguientes:

1. La expropiación petrolera, del 18 de marzo de 1938.
2. La implementación de la reforma agraria y la repartición de la tierra (1934-1940).
3. La apertura de nuestro país al exilio republicano español (1939-1940).

Por lo que se refiere al desarrollo nacional, las políticas económicas cardenistas no lograron modificar sustancialmente la situación de crisis surgida en 1932, y por el contrario, profundizaron y estancaron la recuperación económica. Tuvo que ser la Segunda Guerra Mundial el motor de recuperación económica del país, vía la industrialización.

### **VII.1.3. El modelo de planeación del nacionalismo revolucionario (1940-1982)**

Cabría suponer que después del experimento del *Plan Sexenal* cardenista, con sus logros e insuficiencias, los siguientes años serían en México de una mejora continua del proceso de planeación del desarrollo. Sin embargo, no fue así. Los modelos económicos de *Sustitución de Importaciones* (1940-1952), el del *Desarrollo Estabilizador* (1952-1970) el llamado *Desarrollo Compartido* (1970-1976) y el del *Crecimiento Económico Acelerado* (1976-1982) fueron todos modelos anclados en la visión económica del nacionalismo revolucionario. El común denominador de todos esos modelos fue el estatismo, y la planeación unipersonal y centralizada del desarrollo, conforme a acuerdos presidenciales *ex post* (sobre la marcha), más que como un sistema de nacional de planeación *ex ante* (previo a ejecutar acciones concretas). Por decisión presidencial se crearon hacia adentro de los gobiernos consejos, comisiones intersecretariales o interproductivas, más no un modelo de planeación democrática.

Entre los intentos que se hicieron por planificar el desarrollo, destacan el del presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946), quien siguiendo el mismo ejemplo que su predecesor, ordenó a su partido, el PRM, que elaborara un *Plan Sexenal 1941-1946*. Ese plan en la práctica no se puso en marcha, en gran parte dada la situación de emergencia que vivía el país como aliado de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial. Lo que sí hizo el presidente Ávila Camacho, fue crear por Decreto el 09 de julio de 1942 una *Comisión*

*Federal de Planeación Económica*, como consejo consultivo de la Secretaría de Economía Nacional<sup>6</sup>. De igual manera fue creada en 1943 una Junta de Economía de Emergencia, para los mismos propósitos preventivos, dado el ingreso de México a la contienda bélica en apoyo del bando aliado.<sup>7</sup>

Como el ejemplo del presidente Ávila Camacho, hubo otros intentos de planeación, que en la práctica no pasaron del papel e insistió, eran poco acordes con las características actuales del modelo de planificación. Entre ellas, estuvo en 1947 la creación con el presidente Miguel Alemán, del *Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas*, un plan que contenía una definición detallada y jerarquizada de programación de las actividades del gobierno y su impacto en el presupuesto público. Para 1953, ya en la era del presidente Adolfo Ruiz Cortines fue creado el *Programa Nacional de Inversiones 1953-1958*, mismo que siguiendo el criterio general que el anterior, se erigía más como un plan de gobierno en términos económico-financieros, y no como un modelo de planeación del desarrollo de México. El documento al igual que todos sus antecesores y sucesores hasta 1983, carecería de fuerza legal y de un mínimo de legitimidad democrática.<sup>8</sup>

Otro de los intentos, más enfocado a ordenar la planeación interna en el gobierno, fue el del presidente Adolfo López Mateos, quien modificó el andamiaje jurídico de la Administración Pública Federal (particularmente la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado), para reordenar las atribuciones de cada una, con vista a descargar la concentración de responsabilidades económicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y repartirla para efectos de planeación dentro del gobierno, en otras dependencias, incluidas tres nuevas: la Secretaría del Patrimonio Nacional, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y la Secretaría de la Presidencia. Aunado a lo anterior, el 29 de junio de 1959 López Mateos emitió un acuerdo ordenándole a la Administración Pública Federal a elaborar un programa de inversiones de carácter anual durante el periodo 1960 a 1964. Y en alcance a tal acuerdo, el 12 de julio de 1961, el Ejecutivo Federal emitió otro acuerdo en donde le ordenó a todas

---

<sup>6</sup> Decreto que crea la Comisión Federal de Planeación Económica, como organismo consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional, publicado en el DOF el 09 de julio de 1942. Visible en esta liga (acceso a la fuente original el 02 de febrero de 2017): <http://bit.ly/2l8LZ5D>.

<sup>7</sup> Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Antecedentes de la planeación nacional del desarrollo, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, p. 18 (sin año). Visible en la siguiente liga (acceso a la fuente original el 02 de febrero de 2017): <http://bit.ly/2kX84Va>.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 19-20.

las áreas de su gobierno la creación de sus respectivos planes de acción, con sujeción al acuerdo de 1959.<sup>9</sup>

También durante el gobierno de Adolfo López Mateos se dio el primer intento serio de legislar en lo relativo a la planeación. El 29 de octubre de 1963 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la Iniciativa de *Ley Federal de Planeación*.<sup>10</sup> A pesar de haber sido dictaminada favorablemente en comisiones, no se concretó en votación general, dado que estaba en marcha el proceso sucesorio, y el protocolo político de la época dictaba que no se crearan leyes con un impacto directo en el gobierno del presidente sucesor, que en este caso habría de llegar en 1964.

El gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz por su parte, desaceleró el proceso de creación de un sistema de planeación integral del desarrollo. En su lugar, rescató una comisión intersecretarial creada en 1962, la que a su vez dio vida al llamado *Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970* (también conocido como “Plan de Acción del Sector Público”), la cual también se enfocó a la planeación de acciones de gobierno. El documento mismo, se mantuvo bajo reserva y no fue siquiera del conocimiento público.

Para el gobierno del presidente Luis Echeverría, se aceleró hacia adentro de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la creación de controles internos, por lo menos en el organigrama. El mayor avance se dio con la creación de la figura de los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico en los Estados (COPRODES), que habrían de ser creados por Decreto presidencial, para coordinar y ejecutar de mejor manera los recursos federales en los estados (incluidos planes y programas de inversión).<sup>11</sup>

En el rubro legislativo, en diciembre de 1975 el Ejecutivo envió al Congreso la Iniciativa de *Ley de Planeación Económica y Social*, mismo que como refrito metodológico (cuando no ideológico) del cardenismo contemplaba un carácter centralista, y fue “congelado” en el Congreso, a causa de la ya mencionada regla política no escrita de la época, de no crear proyectos legislativos que trascendieran al gobierno en turno sin el aval del candidato presidencial ganador.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 20-23.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 36.

Fue José López Portillo, quien sentó las bases legales inmediatas de la planeación al crear de inicio, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1977, y dar vida hacia dentro del gobierno a la Secretaría de Programación y Presupuesto. El gran antecedente inmediato vino en 1980, cuando el presidente encargó al titular de dicha Secretaría y quien a la postre sería su sucesor, Miguel de la Madrid, que creara un plan de desarrollo. El documento definitivo, fue presentado por De la Madrid bajo el nombre de *Plan Global de Desarrollo 1980-1982* (PGD) y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1980.<sup>13</sup> Fue el último plan expedido por acuerdo presidencial, sin que hubiera un ordenamiento que expresamente ordenara su publicación. El *Plan* fue un gran avance en cuanto a método, pues se contempló como un sistema integral, esto es, abarcó lo conceptual, lo orgánico, lo metodológico y lo instrumental, que fue la base de creación de los planes actuales. El PGD fue también un gran adelanto en cuanto a la *democratización*, al dar a los ciudadanos acceso a la información relativa a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de los programas públicos. Conforme al ARTÍCULO TERERO de su Decreto de creación, el Plan tuvo los siguientes objetivos:

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

El PGD no fue puesto en práctica por dos razones fundamentales, la primera de ellas fue que su creador, Miguel De la Madrid, fue designado candidato presidencial, con lo cual la dependencia de la que era titular quedó en los hechos acéfala durante el último tercio del gobierno del presidente López Portillo. Y en su contenido el PGD era preciso en señalar que la Secretaría de Programación y Presupuesto sería la gran articuladora y responsable del mismo. Por otro lado la crisis económica gestada en 1981 y que estalló en 1982, dio al traste

---

<sup>13</sup> Plan Global de Desarrollo 1980-1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1980. Visible en la siguiente liga electrónica, que conduce a la fuente original. consultada el 02 de febrero de 2017: <http://bit.ly/2kkz5Sr>.

con la viabilidad de ejecución, al pasar a un segundo plano de prioridades, además de que era el último año del sexenio. A pesar de ello, fue el mejor y más importante intento de planeación del desarrollo en toda la etapa del modelo económico sustentado en el nacionalismo revolucionario, que surgió en 1934 con Lázaro Cárdenas, y culminó en 1982.

En cuanto a sus objetivos, fue claro que no se cumplieron. Era difícil suponer un éxito tan ambicioso en un plan de dos años de duración. Ninguno de los cuatro se logró, a causa de la crisis económica de 1982, que nos hizo vulnerables al exterior en materia de endeudamiento (con lo cual la independencia se debilitó); tampoco en proveer empleo y bienestar a la población, y mucho menos en promover un crecimiento económico alto, sostenido y fuerte. Aún y cuando el presente documento no es de índole económico, va el siguiente cuadro para comparar algunas variables de impacto económico, entre 1980 y 1982:

VARIABLES MACROECONÓMICAS DE MÉXICO (1980-1982)				
AÑO	PIB	EMPLEO	INFLACIÓN	DÓLAR
1980	9.2	6.33	29.85	23.27
1981	8.8	6.25	28.68	26.16
1982	-0.6	-0.31	98.84	149.25

Tabla de elaboración propia. Fuentes: PIB con datos del Banco Mundial, visibles en: <http://bit.ly/2kYbnes> / EMPLEO, variación porcentual anual, con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, y conforme a la matriz insumo-producto de 1980 (salvo el año 1980, que es conforme a la matriz insumo producto de 1970), visible en: <http://bit.ly/1hKcy4M> / INFLACIÓN (general), con datos del BANXICO, visibles en: <http://bit.ly/2ajLP1Z> / DÓLAR conforme al valor monetario de la fecha que se indica (sin la eliminación de tres ceros de 1993), con datos del BANXICO, visibles en: <http://bit.ly/1tp70S8>. Todos los datos de las anteriores fuentes, fueron consultados el 05 de febrero de 2017.

## **VII.2. Fundamentos jurídicos del Plan Nacional de Desarrollo (PND)**

El modelo económico postrevolucionario se agotó con la crisis económica de 1982. Al finalizar el año asumió la presidencia Miguel De la Madrid Hurtado, con una concepción distinta en lo relativo a la economía y a la conducción del desarrollo. Como artífice del PGD 1980-1982, el nuevo presidente estaba mejor preparado y tenía más experiencia que todos sus antecesores en ese tema, de modo que puso manos a la obra, y así lo dijo desde su toma de posesión, al señalar lo siguiente:

“Actuaremos bajo el principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta que consagra la Constitución General de la República. Para afirmar estos principios y dar claridad y certidumbre al rumbo que seguiremos, pondré a consideración del Constituyente Permanente una iniciativa de reformas y adiciones de contenido económico a la Constitución General de la República. Esta iniciativa se propone, a partir de los principios vigentes en esta materia y de la voluntad popular expresada en la consulta popular del 4 de julio, reiterar y fortalecer la responsabilidad del Estado para regir y promover el desarrollo nacional; reafirmar y precisar la coexistencia armónica y corresponsable de los sectores público, privado y social en nuestro sistema económico; ratificar las libertades económicas, sujetas al interés social, y establecer, a nivel constitucional, un sistema de planeación democrática para el desarrollo. (...) Estos compromisos de campaña orientarán la acción del Gobierno y el trabajo del Sistema Nacional de Planeación Democrática”.<sup>14</sup>

Con ese compromiso, el presidente De la Madrid puso en marcha el primer sistema nacional de planeación en México. Para lograrlo, se valió de dos procedimientos jurídicos: una reforma a la Constitución, para incluir a la planeación del desarrollo y la rectoría económica del Estado, y la creación de la Ley de Planeación. Con base en ambos pilares normativos, fue posible dar nacimiento al primer Plan Nacional de Desarrollo, que desde entonces y hasta ahora, habría de tener una duración sexenal, aunque ya no con un componente ideológico de duración (a la usanza soviética, como en 1934), sino solamente acorde con la duración del periodo de gobierno del Ejecutivo Federal en turno. El andamiaje jurídico del que se valió el presidente para la planeación del desarrollo del país, se señala enseguida:

---

<sup>14</sup> Discurso de toma de posesión de Miguel De la Madrid Hurtado como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el 1º de diciembre de 1982. Visible en esta liga electrónica, cuya fuente original fue consultada el 02 de febrero de 2017: <http://bit.ly/1ML6gWv>.

## **VII. 2.1. La planeación del desarrollo en la Constitución**

El 03 de febrero de 1983, apenas dos meses después del inicio del gobierno de Miguel De la Madrid, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación reformas a los artículos constitucionales 25, 26, 27 fracciones XIX y XX, 28 y 73 (al que se le introdujeron las fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F). De ellos, las reformas del 25, 26 y la introducción de la fracción XXIX-D del 73 fueron las relativas al Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo<sup>15</sup>, que es el que nos interesa. Las otras dos, fueron en materia de justicia agraria, desarrollo rural y monopolios.<sup>16</sup>

A efecto de obviar el contenido literal de ese antecedente de hace 34 años, a cuyo texto original se puede acceder a la liga que comparto a pie de página, vale la pena abocarnos al contenido vigente de tales artículos en 2017, en virtud de que el sustento ontológico de los planes nacionales de desarrollo sigue siendo el mismo, y que en todo caso se han introducido algunos elementos tendientes a profundizar en la democratización de su elaboración, la sustentabilidad de los mismos, y desde luego, a la profundización de reformas económicas puestas en marcha en estos años. De tal suerte que el texto actual de los citados artículos, en su parte referente a la planeación del desarrollo, es la siguiente:

- a) “**Artículo 25.-** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

---

<sup>15</sup> Para efectos de la presente investigación me referiré indistintamente al Sistema como “Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo” o “Sistema Nacional de Planeación Democrática”.

<sup>16</sup> Las reformas constitucionales de 1983 a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 03 de febrero de 1983 pueden observarse en la siguiente liga, consultada el 05 de febrero de 2017, día por cierto, del centenario de la Constitución: <http://bit.ly/2lh2LQG>.

(....)"

En el artículo 25, se introdujo el concepto de rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional. De igual modo se contempló que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la economía nacional y su regulación, es decir, el primer fundamento constitucional de los planes nacionales de desarrollo. Más adelante (aunque no es la parte que más nos importa), el mismo artículo contempla aspectos específicos relativos a las áreas y actividades en las que pueden participar de manera exclusiva o no, los distintos agentes económicos, a los que se sectoriza (el sector público, privado y social), para que contribuyan con el desarrollo de la Nación. Una reminiscencia de los tiempos de la planeación cardenista, caracterizada por organizar corporativamente a la sociedad en términos productivos, algo que prevalece, pero que no por ello deja de ser digno de regímenes marxistas-leninistas, lo mismo que del fascismo europeo de la misma época, por poner dos ejemplos.

**b) "Artículo 26.-**

- A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

(....)"

El artículo anterior es el más importante referente constitucional de la figura del Plan Nacional de Desarrollo, documento bajo la responsabilidad del Estado. Reitera que la planeación del desarrollo será democrática antes, durante y después. En los últimos años,

algunas reformas han tendido a reforzar la participación ciudadana en la creación de los planes, mediante distintos mecanismos, a efecto de incluir el mayor número de aspiraciones de la población en el documento. En fechas recientes, se agregó al mismo artículo que la participación del Congreso de la Unión en el plan será el que determine la ley.

Más adelante el artículo dispone lo relativo a dos organismos de capital importancia para medir y evaluar en tiempo real los resultados de los programas que al amparo de los planes, se pongan en práctica para alcanzar el fin último de desarrollar a México: El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (el INEGI), que ya goza de autonomía constitucional, y que es el máximo organismo estadístico de toda la actividad del Estado mexicano, y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (el CONEVAL), también autónomo. Hay muchos otros organismos también autónomos que persiguen el mismo fin, aunque no se encuentran en el artículo 26 de la Constitución. Tal es el caso del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) que se ubica dentro del artículo 3º constitucional; también el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), contemplado en el artículo 6º de la Ley Suprema, que regula un tema de la mayor importancia para el desarrollo: el acceso a la información. Un organismo más es el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), también contemplado en el artículo 6º, que regula entre muchas otras atribuciones, el desempeño del Estado en el campo de las telecomunicaciones. A lo largo de la Constitución se mencionan otros organismos más, garantes del desarrollo del país, sobresalen entre ellos, varios en materia, fiscal, monetaria y energética, que ya no mencionaré aquí, a efecto de no introducir una digresión al documento.

c) “**Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad:

(....)

XIX-D- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;  
(....)”

En los últimos años, además de la planeación del desarrollo nacional, se introdujo en esta fracción del artículo 73 constitucional lo concerniente a la información estadística y geográfica.

### **VII.2.2. La planeación del desarrollo en la ley**

Desde un mes antes de que vieran la luz las reformas constitucionales en el tema de la planeación del desarrollo, se dio vida a su marco legal, mediante la expedición de la Ley de Planeación, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de enero de 1983<sup>17</sup>. Desde entonces y hasta ahora, esa es la ley especial que rige al Plan Nacional de Desarrollo. En sus 34 años de vida ha sufrido muchas reformas, lo mismo que el andamiaje constitucional que le da sustento jurídico. En su esencia, la ley no ha cambiado en lo relativo a ser el principal referente legal de la planeación. Tampoco en cuanto a contemplar la existencia de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, ni en cuanto a la vigencia de los planes que de ella surgen, mismos que continúan siendo de carácter sexenal.

Entraré enseguida a hacer un resumen sucinto del contenido de la Ley de Planeación, en sus 44 artículos. Veamos qué dicen o a qué se refieren:

<b>LEY DE PLANEACIÓN</b>	
<b>ART.</b>	<b>LO QUE DICE O CONTEMPLA</b>
1.	El objeto de la Ley. De manera específica el Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo.
2.	Los principios sobre los cuáles debe basarse la planeación del desarrollo.
3.	Lo que debe entenderse por planeación nacional del desarrollo.
4.	La responsabilidad del Ejecutivo Federal en la planeación nacional del desarrollo.
5.	El presidente remitirá el Plan al Congreso para su opinión.
6.	Al rendir su informe sobre el estado que guarda la Administración Pública, el presidente hará mención expresa de las acciones de ejecución del PND y de los programas sectoriales. <sup>18</sup>

<sup>17</sup> Texto original de la Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de enero de 1983, y que puede observarse en la siguiente liga, cuya fuente original fue consultada el 05 de febrero de 2017: <http://bit.ly/2kp1gyc>.

<sup>18</sup> De la misma manera en que existe un PND, tenemos que con sujeción al mismo, las dependencias de la Administración Pública General deben, en términos de la Ley de Planeación, elaborar planes sectoriales. Esto es, los objetivos específicos del sector del gobierno de que se trate, y con el cuál a su vez contribuirán y se sujetarán las entidades paraestatales (ejemplo: sector salud, sector social, sector comunicaciones, etc.).

<b>LEY DE PLANEACIÓN</b>	
<b>ART.</b>	<b>LO QUE DICE O CONTEMPLA</b>
7.	Al enviar al Congreso el paquete económico, el presidente se referirá a las acciones que se buscan, con sujeción al PND, a los programas sectoriales y a los planes anuales.
8.	Los Secretarios de Estado al comparecer ante el Congreso, informarán sobre el avance en sus respectivos ramos de los objetivos del PND.
9.	La planeación en las dependencias se hará con perspectiva de género. El Ejecutivo creará además un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño.
10.	Las iniciativas de ley, reglamentos y decretos del presidente señalarán su relación con el PND.
11.	En caso de duda respecto a la ley, lo resolverá para efectos administrativos el Ejecutivo Federal.
12.	Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo de la Administración Pública se harán conforme al Sistema Nacional de Planeación Democrática.
13.	La metodología que deberán observar las disposiciones reglamentarias de la Ley en torno al Sistema Nacional de Planeación Democrática (formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan).
14.	Las atribuciones que la Ley concede a la Secretaría de Hacienda.
15.	Las obligaciones que la Ley impone a la Secretaría de Hacienda.
16.	Las obligaciones de las dependencias de la Administración Pública Federal.
17.	Las obligaciones de las entidades paraestatales.
18.	Lo que deberá aportar la Secretaría de la Función Pública, en el tema de control.
19.	La facultad del presidente para establecer comisiones intersecretariales, para los efectos de la ley.
20.	La participación de la sociedad en la Planeación del Desarrollo.
20 BIS.	La consulta del presidente a las comunidades indígenas, en lo relativo a los asuntos que les competen.
21.	Cuándo deberá elaborarse el PND: <sup>19</sup> La categoría de Plan queda reservada al PND.
21 BIS.	Las características del PND en cuanto a temporalidad de sus proyecciones (20 años en cuanto al fomento económico).
22.	El PND mencionará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que a él deban sujetarse.
23.	Las características de los programas sectoriales.
24.	Las características de los programas institucionales.
25.	Las características de los programas regionales.
26.	Las características de los programas especiales.
27.	La obligación de dependencias y entidades para ejecutar programas sectoriales, institucionales, regionales y/o especiales, de elaborar programas anuales.
28.	El PND y los programas especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y con los grupos sociales interesados.
29.	El PND y los programas regionales especiales serán sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
30.	El PND y los programas sectoriales se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.
31.	El PND y los programas sectoriales serán revisados periódicamente y podrán ser adecuados. Las modificaciones deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.
32.	Una vez aprobados el PND y los programas sectoriales, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal.
33.	Sobre la coordinación entre el Ejecutivo Federal y las entidades federativas.
34.	Lo que podrá convenir el Ejecutivo Federal con las entidades federativas.

<sup>19</sup> El PND deberá de ser presentado 6 meses después de la toma de posesión del presidente, y su vigencia será sexenal. A este respecto me referiré más adelante.

<b>LEY DE PLANEACIÓN</b>	
<b>ART.</b>	<b>LO QUE DICE O CONTEMPLA</b>
35.	En la celebración de convenios con las entidades federativas, el Ejecutivo Federal determinará la participación de los órganos de la Administración Pública Federal centralizada que actúen en las entidades federativas, en las actividades de planeación que realicen los respectivos gobiernos de las entidades.
36.	El Ejecutivo Federal ordenará publicar en el Diario Oficial de la Federación los convenios que se celebren con las entidades federativas.
37.	El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias o entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con los representantes de los grupos sociales o con los particulares interesados. También se podrá suscribir convenios de concertación con las comunidades indígenas.
38.	La concertación a que se refiere el artículo anterior será objeto de convenios y contratos.
39.	Los contratos y convenios que se celebren se considerarán de Derecho Público.
40.	Los proyectos de presupuesto federal, de la CDMX, así como los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrado en los proyectos mencionados; las iniciativas de las leyes de ingreso, los actos de las dependencias de la Administración Pública Federal, y la aplicación de los instrumentos de política económica, social y ambiental, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del PND y los programas a que se refiere la Ley.
41.	El ejercicio de atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, social y ambiental, se ajustarán a los objetivos y prioridades del plan y los programas.
42.	Sobre las responsabilidades en que incurren los funcionarios de la Administración Pública Federal que contravengan la Ley.
43.	Las responsabilidades a que se refiere la ley, son independientes a las de orden civil, penal u oficial.
44.	El Ejecutivo Federal en los convenios de coordinación que suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del convenio y de los acuerdos que del mismo deriven. Asimismo, se señala que de las controversias que surgieren por los mismos hechos, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 105 constitucional.

### **VII.3. Los Planes Nacionales de Desarrollo (1983-2018)**

Seis son los Planes Nacionales de Desarrollo que han existido en México. Todos correspondientes a las administraciones de los presidentes Miguel De la Madrid (1983-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000), Vicente Fox Quesada (2001-2006), Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018). Los PND son por supuesto correspondientes a un periodo sexenal de gobierno, con independencia del nombre de la persona que sea titular del Poder Ejecutivo Federal.

No es el propósito de la presente investigación efectuar un análisis exhaustivo sobre el contenido, alcances y comprobación de los objetivos de los PND. Sin embargo, sí resulta de una enorme utilidad entender su contenido, a la luz del contexto en el que fueron aplicados,

y por supuesto en prospectiva, para de esa manera tener más elementos que los que hasta ahora tenemos sobre conveniencia para desarrollar a México. Veamos a los seis enseguida:

### **VII.3.1. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988**

El sexenio Miguel De la Madrid fue muy difícil en términos económicos. Era natural que el presidente le imprimiera un especial interés a la sistematización de la planeación del desarrollo, dado su papel protagonista en el PGD de su antecesor. Sin embargo, a lo largo de su gobierno, distintos acontecimientos frenaron los objetivos que se plantearon en el PND 1983-1988, lo que desde el principio develó una deficiencia del sistema: su poca o nula flexibilidad y capacidad de adaptación a coyunturas críticas. Y vaya que las hubo en el sexenio, particularmente y de impacto, fueron la situación desastrosa con que se recibió la economía, con un déficit en la balanza de pagos sólo comparable al de un país en estado de guerra: 92 mil 408 miles de millones de dólares, equivalentes al 49% del PIB, de los cuales 46% del total debía pagarse en un plazo de 3 años, y 27% en ese mismo 1983<sup>20</sup>. Un desastre. A eso deben sumarse situaciones críticas, como los terremotos de 1985 en la Ciudad de México, el derrumbe del precio del petróleo en 1986 y el crack bursátil de 1987 que hicieron que durante el gobierno de De la Madrid, las cifras macroeconómicas fueran las siguientes:

VARIABLES MACROECONÓMICAS DE MÉXICO (1983-1988)				
AÑO	PIB	EMPLEO	INFLACIÓN	DÓLAR
1983	-4.2	-2.27	80.78	161.22
1984	3.6	2.32	59.16	209.97
1985	2.6	2.20	63.75	453.50
1986	-3.8	-1.43	105.75	913.50
1987	1.9	0.94	159.17	2,225.00
1988	1.2	0.22	51.66	2,298.00

Tabla de elaboración propia. Fuentes: las anteriormente citadas respecto al desempeño económico de los años 1980-1982. Los criterios y las fechas de consulta también son iguales. En el caso del empleo, la cifra es conforme a la matriz insumo-producto de 1980. El dólar es al valor monetario de la fecha que se indica (sin la eliminación de tres ceros de 1993).

<sup>20</sup> Fuente: GOLLÁS, Manuel, Méjico, Crecimiento con Desigualdad y Pobreza, Documento de Trabajo No. III, Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México (COLMEX), 2003, p. 27. Visible en la siguiente liga (la fuente original fue consultada el 06 de febrero de 2017): <http://bit.ly/2k0BRwb>.

El PND 1983-1988<sup>21</sup>, fue el primero en el modelo actual de planeación de desarrollo, y su vigencia coincidió con el periodo de gobierno de Miguel De la Madrid. El Plan reconoció en su exposición de motivos, que se expidió en medio de una situación de crisis económica, por lo que anunció una severa disciplina administrativa y financiera. El Plan exculpó al antecesor, el presidente José López Portillo, por la situación económica y la adjudicó a factores externos. El Plan se reiteró de corte nacionalista, al igual que el presidente De la Madrid se autodefinió en su discurso de toma de posesión, cuando dijo:

“El nacionalismo revolucionario determinará mi conducta. Es la ideología que sintetiza nuestra voluntad histórica de constituirnos en una vigorosa comunidad política, económica y social; es la conciencia de nuestra identidad y proyección colectiva. El nacionalismo revolucionario manifiesta la lealtad a nuestras tradiciones y costumbres, el apego al suelo donde nacimos, al sentido de nuestra historia (...) fundamenta el poder transformador de la Nación a través del Estado, impone la obligación de superar todo lo que vulnera nuestra independencia política o económica”.<sup>22</sup>

Y así concibió el Plan: como un documento inscrito en la ideología del *nacionalismo revolucionario*, a pesar de que el presidente era más liberal y de que tal modelo había probado su fracaso. El documento consta en su estructura de 4 objetivos que se impuso el presidente De la Madrid:

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.

La consulta democrática, dice el documento, es la que el entonces candidato hizo durante su campaña presidencial, así como en los Foros de Consulta Popular convocados por el presidente en febrero de 1983. Eso resultó en un Plan, organizado en tres grandes apartados, el primero de ellos el marco de referencia que dio vida al Plan, el segundo, un cambio

---

<sup>21</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1983. El documento completo puede ser consultado en esta liga, que conduce a su fuente original (a la que se accedió el 06 de febrero de 2017): <http://bit.ly/2lp7dZz>.

<sup>22</sup> Discurso de toma de posesión de Miguel De la Madrid Hurtado como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el 1º de diciembre de 1982, *op.cit.*

estructural propuesto para México en todos los órdenes, y el tercero se refiere a las formas de participación social y de evaluación del Plan. Con base en esa estructura, el Plan contuvo 10 puntos, que fueron los siguientes:

1.- La Planeación 2.- La política del Estado mexicano 3.- El contexto nacional e internacional 4.- El gran propósito nacional y los objetivos del desarrollo 5.- Estrategia económica y social: recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo	6.- La política económica general 7.- La política social 8.- Las políticas sectoriales 9.- La política regional 10.- La participación de la sociedad en la ejecución del Plan
--	---

Tabla de elaboración propia, con los datos del PND 1983-1988.

En sus objetivos, el primer Plan sería, como todos sus sucesores, ambicioso. Se abarcaron en los diez puntos de su contenido prácticamente todos los temas de desarrollo político, económico y social que desde entonces contienen los sucesivos planes. En cuanto al cumplimiento de los objetivos trazados, y en cuanto a motor de desarrollo, el plan no logró mejorar la vida de los mexicanos, como ya vimos en los indicadores que se exponen arriba, sino que incluso se dejaron muy por debajo de como se recibieron en 1982 (hasta bien entrado 1988, la crisis era ya peor que la del fin del sexenio de José López Portillo), si acaso no se ahondó en ella, pero tampoco se logró contenerla ni revertirla eficazmente sino tímidamente hasta el último año). En lo económico, está claro que el gobierno del presidente De la Madrid no fue de corte ideológico nacional-revolucionario. Por el contrario, en ese gobierno se comenzaron a tomar las primeras medidas de ajuste presupuestal severo impuestas por el Fondo Monetario Internacional, como requisito para ayudar a México a paliar la crisis. Tales medidas obligaron a la apertura de la economía y a su desestatización. Así fue como el país cerrado y nacionalista se adhirió en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), el antecesor de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Dicha decisión contravino el objetivo nacionalista del PND 1983-1988.

Así culminó la primera experiencia de planeación sistematizada del desarrollo en México.

### **VII.3.2. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994**

El presidente Carlos Salinas de Gortari, pieza clave en la elaboración del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 desde su posición como principal colaborador de Miguel De la Madrid en la Secretaría de Programación y Presupuesto, y luego titular de esa dependencia, puso en práctica un Plan Nacional de Desarrollo muy estructurado y de largo alcance, ya como presidente. A la par del Plan, Salinas de Gortari instrumentó una política económica mucho más liberal que su antecesor. Comenzó con abandonar en definitiva al nacionalismo revolucionario que desde 1929 era la filosofía política oficial del Estado Mexicano. En su lugar la sustituyó por el liberalismo social, una fórmula axiológica de un aparente equilibrio, por la cual se abría la economía, pero sin descuidar las formas del sistema político mexicano. Así se lograba adelgazar al Estado ineficiente, al tiempo de incluir a la iniciativa privada en la creación de riqueza y a los ciudadanos de todas las clases sociales como beneficiarios de la misma.

El PND 1989-1994<sup>23</sup> contuvo una mejor metodología de clasificación documental que el del sexenio precedente, por lo que es más fácil de analizar y leer (o menos complicado si se quiere). En el artículo segundo de su Decreto de creación, se estipuló que las dependencias y entidades que determinara el Ejecutivo Federal al elaborar sus programas sectoriales e institucionales de mediano plazo con sujeción al Plan, abordarían las 21 temáticas siguientes:

1.- Salud 2.- Modernización Educativa, Cultural y del Deporte 3.- Procuración e Impartición de Justicia del Gobierno Federal 4.- Desarrollo Urbano 5.- Vivienda 6.- Protección del Medio Ambiente 7.- Modernización del Abasto 8.- Capacitación y Productividad 9.- Modernización del Campo 10.- Aprovechamiento del Agua 11.- Modernización de la Pesca	12.- Ciencia y Modernización Tecnológica 13.- Modernización Industrial y del Comercio Exterior 14.- Modernización de la Infraestructura del Transporte 15.- Modernización del Transporte 16.- Modernización de las Telecomunicaciones 17.- Modernización Energética 18.-Modernización de la Minería 19.- Modernización del Turismo 20.- Modernización de la Empresa Pública 21.- Financiamiento del Desarrollo
--	---

Tabla de elaboración propia, con los datos del PND 1989-1994.

<sup>23</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1989. El documento completo puede ser consultado en esta liga, que conduce a su fuente original, y de ahí, dar clic al documento PDF que aparece en la pestaña superior del lado izquierdo (a la que se accedió el 06 de febrero de 2017): <http://bit.ly/2knjtK9>.

En cuanto a su organización, el PND 1989-1994 se estructuró en 4 grandes apartados, con sus correspondientes objetivos. Fueron los siguientes:

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

En cuanto a los logros del presidente Salinas respecto del Plan, llama la atención que muchas de sus más acertadas acciones de gobierno, comenzando con la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), o las reformas constitucionales en materia agraria y de reanudación de relaciones con la Iglesia, no fueron anunciadas en el PND 1989-1994. Tampoco se anunciaron ahí sus peores errores (como el endeudamiento multimillonario en dólares y a corto plazo), que a la postre se convertirían en la más severa crisis económica desde 1932, la cual heredaría a su sucesor.

De 1988 a 1993, hubo avances muy notables en materia económica y financiera. En el sector público se dio nacimiento a muchas instituciones que a la fecha prevalecen y que contribuyeron con varios de los objetivos del Plan (como el hoy Instituto Nacional Electoral (INE), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), y la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, así como del primer programa social (PRONASOL), entre otros). Sin embargo, el último año del sexenio fue turbulento. Aparentemente debía ser

de festejo, por la entrada en vigor del TLCAN, así como por la sucesión presidencial que se veía amarrada para el Partido Revolucionario Institucional dado el éxito y popularidad del presidente.<sup>24</sup> Sin embargo 1994 comenzó turbulento en lo político, con el alzamiento guerrillero del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, coincidiendo con la fiesta de festejo de Año Nuevo en Los Pinos justo al iniciar el 1º de enero. La fecha fue también una versión actualizada de la entrada de los revolucionarios cubanos a Santiago de Cuba el 1º de enero de 1959, cuando derrotaron al dictador Fulgencio Batista. Los otros acontecimientos políticos de alto impacto de 1994 que conocemos, fueron el secuestro del empresario y dueño de BANAMEX<sup>25</sup>, Alfredo Harp Helú, (14 de marzo), el homicidio del candidato presidencial priista Luis Donaldo Colosio (23 de marzo), la renuncia del Secretario de Gobernación Jorge Carpizo McGregor (24 de junio) que le fue rechazada, y el homicidio del Secretario General del PRI y líder de los diputados priistas José Francisco Ruiz Massieu (28 de septiembre).

Todos esos acontecimientos del *annus horribilis*, más la incertidumbre sobre el desenlace de las elecciones presidenciales celebradas el 21 de agosto de ese año, decididas en favor –y gracias al voto del miedo– del candidato del PRI, Ernesto Zedillo, lastimaron enormemente la economía, que de por sí se encontraba endeble, gracias al nivel de endeudamiento de corto plazo de los TESOBONOS emitidos por el gobierno (pagaderos en dólares), al abultado déficit de cuenta corriente y al tipo de cambio sobrevaluado. A pesar de esas fuertes presiones sobre la economía, ocasionadas por la falta de confianza en el futuro, el presidente Salinas se negó a hacer ajustes macroeconómicos, y así entregó el poder el 1º de diciembre de 1994, orgulloso de ser el primer presidente en décadas que no devaluaba el peso.

La obsesión del presidente Salinas por no ajustar el tipo de cambio o de hacer modificaciones económicas al final de su gobierno, no eran casuales, dado que el presidente era un líder mundial muy respetado y buscaba trascender a su gobierno, gracias al éxito de sus reformas económicas, y a que ello le abriera la puerta a su siguiente parada: encabezar a

<sup>24</sup> Al cierre de 1993 (el quinto año de gobierno), la popularidad (índice de aceptación) del presidente Carlos Salinas de Gortari entre los mexicanos, logró la espectacular e inigualable cifra de 81%. (Fuente: Consulta Mitofsky, Evaluación de Gobierno, publicado por Opina México, visible en la siguiente liga electrónica, consultada el 06 de febrero de 2017: [http://www.opinamexico.org/opinion/20090830\\_NA\\_EvaGob.pdf](http://www.opinamexico.org/opinion/20090830_NA_EvaGob.pdf).

<sup>25</sup> El Banco Nacional de México (BANAMEX) se llama desde finales de 2016 *citibanamex* (N. del I.).

partir de 1995 a la naciente Organización Mundial de Comercio (OMC), que sustituiría al GATT, a cuya entrada por parte de México, él había apoyado en 1986, desde su posición como Secretario de Programación y Presupuesto del presidente De la Madrid.

La crisis económica de 1995, estalló el 21 de diciembre de 1994, cuando Salinas había entregado ya la banda presidencial a su sucesor, de manera que los efectos económicos tuvieron un menor impacto en 1994, que al año siguiente, salvo el tipo de cambio, que sufrió una devaluación de aproximadamente 38% sólo en el último mes del año. El pleito entre Salinas y Zedillo por determinar quién de los dos fue el responsable de la debacle económica del país, o bien si se trató un *error de noviembre*, atribuible a no devaluar a tiempo (como pidió Zedillo en la transición), o un *error de diciembre* (término acuñado por Salinas para evadir responsabilidades), ha generado ríos de tinta desde entonces.

Así cerró Salinas (30 de noviembre) y esto sucedió al cierre de diciembre de 1994, ya con Ernesto Zedillo al frente):

VARIABLES MACROECONÓMICAS DE MÉXICO (1989-1994)				
AÑO	PIB	EMPLEO <sup>1</sup>	INFLACIÓN	DÓLAR
1989	4.2	2.88	19.70	2,685.50
1990	5.1	4.82	29.93	2,944.30
1991	4.2	2.95	18.79	3,078.00
1992	3.6	1.63	11.94	3,120.90
1993	4.0	1.13	8.01	3.10 <sup>2</sup>
1994	4.7	2.54	7.05	3.43 <sup>3</sup>
				4.99 <sup>4</sup>

Tabla de elaboración propia. Fuentes: las anteriormente citadas respecto al desempeño económico de los años 1980-1988. Los criterios y las fechas de consulta también son iguales.

<sup>1</sup>En el caso del empleo, la cifra es conforme al Sistema de Cuentas Nacionales de México (metodología y año base 1993). <sup>2</sup>El dólar es al valor monetario de la fecha que se indica, y a partir de 1993, refleja ya la eliminación de 3 ceros a nuestra moneda. <sup>3</sup>Al cierre de noviembre (gobierno de Carlos Salinas de Gortari). <sup>4</sup>Al cierre de diciembre (ya con Ernesto Zedillo al frente).

### **VII.3.3. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**

Ernesto Zedillo comenzó su sexenio en medio de una crisis igual de profunda que la que encaró Miguel De la Madrid, sólo que a diferencia de aquél, la pudo sortear, en gran parte gracias a su talento económico (innegable), al Tratado de Libre Comercio, que aunado a la

fuerte devaluación, permitió que la economía repuntara gracias al comercio, y gracias al apoyo del paquete económico de \$50,000 mdd que le prestó el gobierno de Bill Clinton en 1995. En medio de la emergencia económica, el presidente Zedillo, en cumplimiento del mandato constitucional y de la Ley de Planeación, publicó el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND 1995-2000). Era difícil pensar en planear, cuando lo urgente era hacer frente a la crisis económica. Aun así, Zedillo ligó el combate a la crisis con los objetivos del Plan, con especial énfasis en lograrlo vía el ahorro interno. Así lo dijo en el mensaje que con motivo de la presentación de su 1er Informe de Gobierno, dio a la Nación el 1º de septiembre de 1995, en plena turbulencia económica:

“Como lo propone el Plan Nacional de Desarrollo, es indispensable que una vez superada la crisis financiera actual y consolidada la recuperación económica, se alcancen tasas sostenidas de crecimiento económico superiores al cinco por ciento anual. Sólo así se logrará abatir los rezagos históricos y un mejoramiento continuo en las oportunidades de empleo.

Con ese objeto conferimos un ímpetu renovado a las políticas orientadas a elevar la productividad, mediante la capacitación laboral y la actualización tecnológica de las empresas. También se promoverán los acuerdos que permitan emprender las reformas necesarias para estimular un mayor empleo de mano de obra en los procesos productivos. (...) El Plan Nacional de Desarrollo ha delineado los principios de una estrategia integral para el fortalecimiento del ahorro interno.”<sup>26</sup>

De esa manera, y teniendo como principal objetivo vencer la crisis financiera y económica, y después lograr la recuperación del crecimiento, fue publicado el PND 1995-2000 el 31 de mayo de 1995<sup>27</sup>. La presentación pública estuvo a cargo del entonces Secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet Chemor. El Plan fue en su contenido, sobrio, técnico y alejado de fórmulas retóricas. Estuvo delineado en 5 grandes ejes, que son los que a continuación se señalan:

1.- Soberanía

2.- Por un Estado de Derecho y un País de Leyes

---

<sup>26</sup> Discurso con motivo del Primer Informe de Gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, el 1º de septiembre de 1995. Visible en esta liga electrónica, cuya fuente original fue consultada el 08 de febrero de 2017: <http://bit.ly/2lp5Q18>.

<sup>27</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995. El documento completo puede ser consultado en esta liga, que conduce a su fuente original, y de ahí, dar clic al documento PDF que aparece en la pestaña superior del lado izquierdo (a la que se accedió el 09 de febrero de 2017): <http://bit.ly/2ltOoEq>.

- 3.- Desarrollo Democrático
- 4.- Desarrollo Social
- 5.- Crecimiento Económico

Cada uno de los objetivos contiene sus objetivos específicos, que suman en total 24 y 33 líneas de estrategia, divididos de la siguiente manera:

EJE	OBJETIVOS	ESTRATEGIAS
1	5	6
2	8	8
3	9	9
4	1	5
5	1	5
<b>TOTAL</b>	<b>24</b>	<b>33</b>

Tabla de elaboración propia, con los datos del PND 1995-2000.

El presidente Zedillo centró su gobierno en la economía y en el desarrollo democrático. La prueba de lo último, fue que gracias a la reforma política de 1996, fue posible que su partido dejara de tener la mayoría en la Cámara de Diputados al año siguiente, y la presidencia en 2000, votaciones ambas que fueron también un castigo ciudadano a causa de la crisis económica y por el hartazgo de los mexicanos frente a las recurrentes crisis económicas de fin de sexenio. Zedillo fue el primer presidente priista desde Gustavo Díaz Ordaz que no le legó una crisis económica a su sucesor. La recuperación prometida, sí se logró, y podemos ver el avance de cifras, con todo y la crisis internacional de 1998, que fue un fenómeno externo originado en Rusia y conocido como “*el efecto vodka*”. El nombre fue una adecuación del nombre acuñado en 1995 para la crisis mexicana (“*efecto tequila*”), que le tocó encarar a Zedillo. Así quedaron los números del presidente, que cerró bien y logró que los mexicanos se recuperaran de la crisis:

VARIABLES MACROECONÓMICAS DE MÉXICO (1995-2000)				
AÑO	PIB	EMPLEO <sup>1</sup>	INFLACIÓN	DÓLAR
1995	-5.8	-2.91	51.97	7.73
1996	5.9	3.37	27.70	7.87
1997	6.9	3.81	15.72	8.06
1998	4.7	4.39	18.61	9.89
1999	2.7	2.38	12.32	9.49
2000	5.2	2.06	8.96	9.60

Tabla de elaboración propia. Fuentes: las mismas consideradas con anterioridad para los sexenios 1982-1988 y 1988-1994. Los criterios y las fechas de consulta también son iguales.

<sup>1</sup>En el caso del empleo, la cifra es conforme al Sistema de Cuentas Nacionales de México (metodología y año base 1993). <sup>2</sup> El dólar es al valor monetario de la fecha que se indica.

#### **VII.3.4. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**

Vicente Fox Quesada fue el primer presidente no emanado del mismo partido que venía gobernando México desde 1929. Como opositor sin embargo, fue responsable en el cumplimiento del mandato constitucional y legal en materia de Planeación. Por lo que hace a los números, es uno de los presidentes más exitosos, y el primero desde Gustavo Díaz Ordaz que no recibió una crisis económica de su antecesor ni la heredó a su sucesor.

En términos de desarrollo, hubo importantes avances, y las variables macroeconómicas, fundamentales para el desarrollo no fueron alteradas por causas internas. El 9/11 fue el acontecimiento económico más difícil que le tocó enfrentar, en virtud de que la economía del mundo entero se vio afectada por los atentados terroristas en Estados Unidos. Con todo y lo anterior, el desarrollo nacional no se frenó durante el gobierno de Fox, y en mucho contribuyó de nueva cuenta el TLCAN y el alto precio internacional del petróleo (para efecto del favorable desempeño de las finanzas públicas).

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND 2001-2006), fue publicado el 30 de mayo de 2001.<sup>28</sup> La estructura del Plan se alineó con la forma como el presidente Fox organizó a su gabinete, en tres grandes áreas. Estas fueron en el PND 2001-2006:

<sup>28</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2001. El documento completo puede ser consultado en esta liga, que conduce a su fuente original, a la que se accedió el 09 de febrero de 2017: <http://bit.ly/2k8Iexs>.

1. El Área de Desarrollo Social y Humano.
2. El Área de Crecimiento con Calidad.
3. El Área de Orden y Respeto

Los objetivos rectores y estrategias de las tres áreas fueron tantas como las siguientes:

ÁREA	OBJETIVOS	ESTRATEGIAS
DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO	6	45
CRECIMIENTO CON CALIDAD	5	39
ORDEN Y RESPETO	8	47
<b>TOTAL</b>	<b>19</b>	<b>131</b>

Tabla de elaboración propia, con los datos del PND 2001-2006.

Así fue como concluyó en términos macroeconómicos (indicadores fundamentales para aspirar al desarrollo de un país) el gobierno de Vicente Fox:

VARIABLES MACROECONÓMICAS DE MÉXICO (2001-2006)				
AÑO	PIB	EMPLEO <sup>1</sup>	INFLACIÓN	DÓLAR
2001	-0.6	0.2	4.40	9.16
2002	0.1	-0.9	5.70	10.43
2003	1.4	-0.1	3.98	11.23
2004	4.2	2.0	5.19	11.14
2005	3.0	3.2	3.33	10.63
2006	4.9	4.7	4.05	10.81

Tabla de elaboración propia. Fuentes: las mismas consideradas con anterioridad para los sexenios 1982-1988, 1988-1994 y 1994-2000. Los criterios y las fechas de consulta también son iguales.

<sup>1</sup>En el caso del empleo, la cifra es con base en la variación anual de asegurados en el IMSS, considerando el total de sectores de actividad económica del país, con datos del propio Instituto, rescatadas por el Centro de Estudios de la Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, y está visible en la siguiente liga (consultada el 12 de febrero de 2017): <http://bit.ly/1hKcy4M>.

De los anteriores indicadores, destacan los datos negativos en PIB y empleo de 2001-2002, atribuibles al 9/11. También el cierre aceptable (al igual que el presidente Zedillo) en lo que respecta a PIB y empleo. En cuanto a inflación, Fox registró la más baja en 40 años (2005), y su saldo es favorable. En cuanto al tipo de cambio, ostenta el récord de ser el presidente con el peso más fuerte bajo el régimen de libre flotación desde que existe. Fox

entregó el dólar casi al mismo nivel en que lo recibió. Sin contar el pequeño ajuste posterior al 9/11, la moneda solamente se movió un 5% durante su gobierno, e incluso llegaría a bajar un poco más a inicios del siguiente sexenio.

### **VII.3.5. El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012**

Al presidente Felipe Calderón le tocó lo que no le había pasado a ninguno de sus antecesores desde Lázaro Cárdenas: enfrentar una severa crisis económica internacional que no fue originada en México. Desde la Gran Depresión de los años 30, producida por el quiebre de la Bolsa de Valores de Wall Street en 1929, el mundo no había pasado por algo similar, hasta que llegó la crisis de las hipotecas en Estados Unidos, a finales de 2008.

Al igual que lo que ocurrió seis años antes, Calderón no recibió una crisis económica de su antecesor, sino que por el contrario y como vimos, recibió variables económicas sólidas, que se empezaban a reflejar favorablemente en términos sociales. Tampoco heredó él una a su sucesor, siendo un caso único de un mandatario mexicano que afronta una dura prueba externa a la mitad de su gobierno, pero no la reflejó en la entrega, como veremos más adelante.

En términos de desarrollo, el país continuó por la senda de la estabilidad, y en el caso de 2009, se emprendieron efectivas medidas de contención ante la crisis internacional, logrando que tal crisis no repercutiera con la misma magnitud en México.

Previo a la conformación del Plan Nacional de desarrollo correspondiente a su administración, y aún antes de tomar posesión, el entonces presidente electo se dio a la tarea de organizar por todo el país foros de participación ciudadana para elaborar el Plan –me tocó participar en uno en Mérida, durante mi estancia allá como delegado federal–, organizados bajo el concepto “Visión México 2030”, esto es, cómo queríamos los mexicanos que fuera nuestro país veinticuatro años después. Los foros se llevaron a cabo entre julio y noviembre de 2006. Al finalizar, la Visión establecida fue la siguiente, que se contiene en el Plan a aplicar a la administración del presidente Felipe Calderón:

#### **“Visión México 2030**

Hacia el 2030, los mexicanos vemos a México como un país de leyes, donde nuestras familias y nuestro patrimonio están seguros, y podemos ejercer sin restricciones nuestras libertades y derechos; un país con una economía altamente competitiva que crece de manera dinámica y sostenida, generando empleos suficientes y bien remunerados; un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado; un país con un desarrollo sustentable en el que existe una cultura de respeto y conservación del medio ambiente; una nación plenamente democrática en donde los gobernantes rinden cuentas claras a los ciudadanos, en el que los actores políticos trabajan de forma corresponsable y construyen acuerdos para impulsar el desarrollo permanente del país; una nación que ha consolidado una relación madura y equitativa con América del Norte, y que ejerce un liderazgo en América Latina.”

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND 2007-2012) fue publicado el 31 de mayo de 2007<sup>29</sup>, y tuvo una estructura innovadora. Conforme al enfoque humanista y liberal del gobierno del presidente Calderón, el PND 2007-2012 define al *Desarrollo Humano Sustentable*<sup>30</sup> como premisa básica para el desarrollo integral del país, y sobre el cual giran los objetivos y las prioridades nacionales en la Administración sexenal.

El Plan se conformó por 5 ejes de política pública, que fueron estos:

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.

Acorde con los 5 ejes de política pública, el PND 2007-2012 se organizó así:

EJE DE POLÍTICA PÚBLICA	OBJETIVOS	ESTRATEGIAS
1. Estado de Derecho y seguridad	18	66
2. Economía competitiva y generadora de empleos	17	103
3. Igualdad de oportunidades	23	106
4. Sustentabilidad ambiental	14	46
5. Democracia efectiva y política exterior responsable	10	54
<b>TOTAL</b>	<b>82</b>	<b>375</b>

Tabla de elaboración propia, con los datos del PND 2007-2012.

<sup>29</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007. El documento completo puede ser consultado en esta liga, que conduce a su fuente original, a la que se accedió el 10 de febrero de 2017: <http://bit.ly/2lxA91v>.

<sup>30</sup> El PND 2007-2012, establece más adelante que por *Desarrollo Humano Sustentable* debemos entender que se asume “el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras”. (N. del I.).

Y al finalizar su gobierno, y a pesar de haber enfrentado la severa crisis internacional de 2009, que hizo que la economía mexicana tuviera su peor caída desde 1932, así dejó las principales variables macroeconómicas el presidente Felipe Calderón:

VARIABLES MACROECONÓMICAS DE MÉXICO (2006-2012)				
AÑO	PIB	EMPLEO	INFLACIÓN	DÓLAR
2007	3.2	4.2	3.76	10.91
2008	1.4	2.1	6.53	13.83
2009	-4.7	-3.1	3.57	13.06
2010	5.1	3.8	4.40	12.34
2011	4.0	4.3	3.82	13.94
2012	4.0	4.6	3.57	12.96

Tabla de elaboración propia. Fuentes: las mismas consideradas con anterioridad para el sexenio 2001-2006. Los criterios de selección de los datos es el mismo y la fecha de consulta de todas es el 12 de febrero de 2017.

### **VII.3.6. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**

Estamos en el 5to año de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto. El 2017 y 2018 se visualizan como años muy complejos para el país. No sólo la economía va mal, sino el ánimo social y el optimismo sobre el futuro, como no se veía desde 1995. A eso hay que sumar la difícil coyuntura internacional, producto de la hostilidad del presidente de Estados Unidos, Donald J. Trump, cuya sola amenaza de renegociar o cancelar el TLCAN y de construir un humillante muro que divida aún más a nuestros países, hace que el panorama en términos de desarrollo a corto y mediano plazo no resulten halagüeños para México.

Sin embargo, y aún peor que la amenaza externa, que siempre (pero en mucho menor medida en los últimos 25 años) hemos tenido de nuestro vecino del norte, la principal causa de incertidumbre sobre el futuro de nuestro desarrollo, ha venido del desastroso desempeño económico del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto. Es verdad que el presidente Peña logró gracias al apoyo de la oposición, sacar adelante reformas muy importantes y positivas para México, sólo que su pésima ejecución (muchas de ellas a destiempo), las han hecho

languidecer frente al tamaño del desorden macroeconómico, y la forma indolente como se ha enfrentado el problema llamado Donald J. Trump.<sup>31</sup>

A pesar de ser el primer presidente desde Luis Echeverría que no heredó una crisis de su antecesor, Peña Nieto logró descomponer todas las variables macroeconómicas en un tiempo récord, lo que se ha reflejado de manera negativa en el crecimiento, y con ello, en el desarrollo y bienestar de los mexicanos.

Por eso, la principal responsabilidad por la situación económica del país en el último tramo del sexenio de Peña Nieto fue el gobierno federal y no Trump. Es a estas alturas difícil suponer un logro en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND 2013-2018), no obstante lo cual los señalamos enseguida.

El PND 2013-2018 fue publicado el 20 de mayo de 2013.<sup>32</sup> Su concepción metodológica es de menor alcance que el Plan anterior, y su forma de organización documental no establece objetivos por cada una de las estrategias planteadas, si acaso, diagnósticos. El Plan está organizado en torno a 5 Metas Nacionales, 5 planes de acción y 3 estrategias transversales, que son las siguientes<sup>33</sup>:

METAS NACIONALES	PLAN DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS TRANSVERSALES
1. Un México en paz	• Fortalecer al Estado y garantizar la paz	i. Democratizar la productividad
2. Un México incluyente	• Integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades	ii. Gobierno cercano y moderno
3. Un México con Educación con calidad	• Articular la educación, la ciencia y el desarrollo tecnológico para lograr una sociedad más justa y próspera	iii. Perspectiva de género
4. Un México próspero	• Eliminar las trabas que limitan el potencial productivo del país	
5. Un México con responsabilidad global	• Consolidar el papel constructivo de México en el mundo	

Tabla de elaboración propia, con los datos del PND 2013-2018.

<sup>31</sup> Las 11 reformas llamadas estructurales que fueron aprobadas en un tiempo récord de dos años, fueron la energética, de competencia económica, de telecomunicaciones y radiodifusión, hacendaria, financiera, laboral, educativa, de amparo, penal, político-electoral y de transparencia (fuente: <http://reformas.gob.mx/las-reformas>). Acceso el 10 de febrero de 2017.

<sup>32</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013. El documento completo puede ser consultado en esta liga, que conduce a su fuente original, a la que se accedió el 10 de febrero de 2017: <http://bit.ly/1Syaq5h>.

<sup>33</sup> El PND 2013-2018 puede ser analizado de manera más esquemática en la página habilitada para tales efectos por el gobierno federal: <http://pnd.gob.mx/>.

¿Cómo va la economía, tan importante para el desarrollo al quinto año del gobierno de Enrique Peña Nieto? Vamos así:

VARIABLES MACROECONÓMICAS DE MÉXICO (2006-2012)				
AÑO	PIB	EMPLEO	INFLACIÓN	DÓLAR
2013	1.36	3.5	3.9	13.08
2014	2.24	3.5	4.0	14.74
2015	2.46	4.5	2.13	17.24
2016	2.3 <sup>1</sup>	3.6 <sup>3</sup>	3.36	20.61
2017	1.7 <sup>2</sup>	s/d	4.72 <sup>4</sup>	20.32 <sup>5</sup>
2018	2.0 <sup>2</sup>	s/d	s/d	s/d

Tabla de elaboración propia. Fuentes: PIB 2013-2015 con datos del Banco Mundial, visibles en <http://bit.ly/2kYbnes>. / <sup>1</sup>El crecimiento de la economía en 2016 es sobre una estimación del INEGI, considerando lo observado en los IV trimestres del año, visible aquí: <http://bit.ly/1OsoHuy> / <sup>2</sup>La estimación de crecimiento del PIB en 2017 y 2018, es según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), citado por EL FINANCIERO y visible aquí: <http://bit.ly/2jBXkrk> / EMPLEO Las cifras de 2013-2015 es con base en la variación anual de asegurados en el IMSS, considerando el total de sectores de actividad económica del país, con datos del propio Instituto, recogidas por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, y está visible en la siguiente liga <http://bit.ly/1hKcy4M> / <sup>3</sup>La cifra de empleo de 2016 es con datos del INEGI, visibles en <http://bit.ly/2hve3ek> / INFLACIÓN (general), con datos del BANXICO, visibles en: <http://bit.ly/2ajLP1Z> / <sup>4</sup>La inflación de 2017 es con corte a enero del presente año; y es la más alta para un mismo periodo desde 1999 (EL ECONOMISTA, visible en <http://bit.ly/2kdFzY3>) / DÓLAR con datos del BANXICO, visibles en: <http://bit.ly/1tp70S8> / <sup>5</sup>La cotización es con corte al 13 de febrero de 2017.

### VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación

1. El sistema de planeación democrática en México –tanto en lo jurídico como en lo institucional–, no está diseñado para responder a coyunturas críticas, sean internas o externas que no pongan en riesgo el cumplimiento de las estrategias y objetivos específicos. Ya lo vimos con todos los presidentes que implementaron los planes, pero que no fueron capaces de prever ni de reaccionar a circunstancias que se presentaron en el horizonte nacional. Veamos si no:
  - a) El plan sexenal de Lázaro Cárdenas no contuvo ni fue capaz de prever en 1934 el estallido de la Segunda Guerra Mundial y el papel de México como aliado de Estados Unidos. De ser así, quizás se pudo haber adelantado 10 años el inicio del proceso de industrialización del país, que comenzó hasta 1945.
  - b) El PGD 1980-1982 del último tercio de gobierno del presidente José López Portillo, más allá de su nula aplicabilidad, no previó el derrumbe de los precios internacionales del petróleo de 1981, ni la fuga de capitales, crisis económica y fuerte devaluación de 1982, que derivaron en la expropiación de la banca y la moratoria de pagos. Ninguna de esas variables fue siquiera considerada como probable en el plan.
  - c) El PND 1983-1988, aunque autodenominado como del nacionalismo revolucionario, no previó ni supo reaccionar ante el impacto económico, político y social de los terremotos de 1985 en la Ciudad de México, que terminaron por tener un costo de legitimidad para el gobierno federal. Tampoco fue capaz de reaccionar ante el derrumbe de los precios del petróleo de 1986 o ante el crack bursátil de 1987, y ambos desquiciaron las finanzas públicas como con ningún otro gobierno mexicano en tiempos de paz en la historia.
  - d) El PND 1989-1994 mostró su enorme vulnerabilidad frente a las coyunturas políticas de 1994, mismas que condujeron a una crisis de credibilidad (ante el riesgo de ingobernabilidad), y éstas ocasionaron que la economía ante la fuga de capitales que

se presentó, tuviera que ser sostenida por inversiones extranjeras de corto plazo, lo que derivó en una crisis financiera y después, en la peor crisis económica desde 1932. Si bien ya no le tocó al presidente Salinas lidiar con la peor cara de ambas, sí descarriló muchos de los objetivos económicos y sociales que se propuso el plan.

- e) El PND 1995-2000 sí contempló en su diseño, la coyuntura económica crítica por la que atravesaba el país a inicios de 1995, y es probablemente el único de todos los planes que no ha tenido que encarar una emergencia de importante magnitud venida desde fuera; antes bien, ese plan se ejecutó durante el periodo de mayor bonanza económica internacional de la posguerra, lo que sin duda y como pudimos ver en los números macroeconómicos, hizo posible un gobierno que cerró bien, tanto en términos económicos como políticos. Pero quizás fue más por suerte que por diseño estructural del plan, que como los anteriores, no contenía estrategias de emergencia, en caso de que éstas se presentaran.
- f) EL PND 2001-2006 no contuvo en su diseño, una salida para blindar el desarrollo nacional frente a la emergencia internacional ocasionada por el 9/11. El manejo de las variables macroeconómicas en el sexenio del presidente Vicente Fox fue el mejor en los últimos treinta y cuatro años (particularmente en inflación y tipo de cambio). Aun así, el plan no previó el choque de 2001 en lo internacional, ni la crisis política de 2006 ocasionada por un mal perdedor en las elecciones presidenciales. A pesar de lo cual, el sexenio cerró bien.
- g) El PND 2007-2012 fue uno de los dos mejor diseñados y estructurados (el otro es el de Salinas), aunque al igual que sus antecesores y su sucesor, no permitía flexibilidad ante los embates e irrupciones del exterior. Un ejemplo típico fue la política social, en donde el gobierno no contempló que los precios de los alimentos (que representan hasta 75% del gasto de las familias vulnerables), se iba a disparar ante la conjunción de distintas variables, como la crisis económica mundial de 2008-2009, la emergencia sanitaria de la epidemia AH<sub>1</sub>N<sub>1</sub>, la utilización de etanol (a base de maíz) como fuente alternativa de energía, y la enorme demanda de alimentos de la clase media emergente

en China, que sumó cientos de millones de personas que antes no consumían cierto tipo de alimentos. Todos esos factores hicieron que el precio de la comida se fuera hasta las nubes, lo que puso en riesgo el combate a la pobreza, que había sido muy exitosa en el gobierno anterior. Con todo, el presidente Felipe Calderón hizo un manejo muy acertado de las variables económicas y su sexenio cerró con mucha estabilidad.

- h) El PND 2013-2018 va a un 70% de su ejecución al momento de elaborar esta investigación. Pero aún y cuando alcance el 100% en 2018, no se modificará en cuanto a que resulta inútil para adecuarse a entornos desfavorables, sean internos, externos o ambos. El plan no incluyó medidas para reaccionar ante amenazas como la que representa para México el presidente de Estados Unidos, Donald J. Trump. Tampoco ante la caída fuerte de los precios del petróleo, que siguen siendo la principal fuente de ingresos del sector público, y mucho menos contiene el plan todos los errores de política económica cometidos por la actual administración, entre ellos la reforma fiscal recaudatoria de 2013, que literalmente destruyó la inversión, la producción y la creación de empleos bien remunerados (no de tres o cuatro salarios mínimos). Todo lo cual contrajo el mercado interno y nos volvió como país todavía más vulnerables a las modificaciones de Trump en el que había sido nuestra principal fortaleza económica desde 1994: el comercio exterior, principalmente el TLCAN.
- 2. En su contenido, los distintos planes de desarrollo no han mencionado varias de las más importantes decisiones de política pública tomadas por los presidentes que se han regido por este mecanismo de desarrollo, lo que ocasiona que los planes, que supuestamente debieran responder a un diseño democrático y participativo de la sociedad, sean en los hechos ignorados por los presidentes, que muchas veces toman decisiones unilaterales y autoritarias que nunca fueron anunciadas a los mexicanos antes de llevarlos a cabo. Esto contraviene el elemental sentido de certidumbre jurídica y política de los documentos sexenales de planeación. Veamos los más importantes ejemplos de cada gobierno:

- i. Lázaro Cárdenas no anunció en su plan sexenal la expropiación petrolera, ni que iba a abrir las puertas de México al exilio republicano español.
- ii. José López Portillo no incluyó en el PGD 1980-1982 las que hasta la fecha son las medidas económicas más autoritarias tomadas por un presidente de México: la expropiación de los bancos privados del país y el establecimiento del control generalizado de cambios.
- iii. Miguel De la Madrid no mencionó en el PND 1983-1988 que supuestamente obedecía a una ideología nacional revolucionaria, que México entraría al GATT ni que comenzaría a desmantelar a ese Leviatán en que se había convertido el sector público mexicano, atiborrado de empresas públicas, sin ningún motivo, aún para 1983.
- iv. Carlos Salinas de Gortari no anunció el TLCAN en el PND 1989-1994. Sin duda la medida económica más importante de su gobierno, y la más trascendente para México desde 1982 y hasta la fecha. Una medida acertada, por cierto.
- v. Ernesto Zedillo, a pesar de que ya conocía el impacto de la crisis económica que heredó de su antecesor, no incluyó en el PND 1995-2000 que hipotecaría la producción de PEMEX a efecto de garantizar el pago del rescate de \$50,000 mdd que le otorgó el gobierno de Bill Clinton en 1995.
- vi. Vicente Fox no anunció en el PND 2001-2006 la intención de construir en Texcoco el nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México, ni las medidas que tomó para lograrlo, o después, para cancelarlo, ante los embates de grupos de interés que buscaban canonjías ilegales y que al no obtenerlas, lo sabotearon.
- vii. Felipe Calderón no incluyó en el PND 2007-2012 la política de seguridad interna de su gobierno, enfocada al combate al crimen organizado y a la recuperación del territorio nacional, que estaba secuestrado por tales grupos criminales.

- viii. Enrique Peña Nieto no anunció en el PND 2013-2018 la severa reforma fiscal recaudatoria de 2013 que emprendió, ni los gasolinazos que ha aplicado a todo lo largo de su gobierno y que han empobrecido, tanto a las clases medias como a las populares (vía confiscación de ingresos).
3. El sistema de planeación del desarrollo nacional en México, ligado estrechamente a periodos sexenales, es un modelo totalmente agotado. Obedece a una época de poca fortaleza institucional y nula pluralidad política, en donde el presidente era todo en la vida del país, con la capacidad de tomar él sólo, decisiones que impactaran sin freno ni contrapeso alguno, la calidad de vida de los mexicanos. Como vimos anteriormente, los planes conservaron un vicio que se venía arrastrando desde los tiempos de apogeo del sistema político priista (años 60 y 70): el no tomar decisiones administrativas o bien legislativas, que impactaran en el gobierno siguiente, sin el aval del candidato presidencial triunfador. Un absurdo, que subordina el interés nacional al personal de los presidentes, que buscan inventar la llave del desarrollo nacional cada seis años.
4. Los tiempos legales de la planeación sexenal son muy limitados e insuficientes (sólo seis meses contados a partir de la toma de posesión de un presidente constitucional, en términos de la Ley de Planeación), lo que ocasiona que ante la premura del tiempo para su elaboración, se tienda a los refritos, esto es, a retomar los planes anteriores y adecuarlos a la agenda personal o a las promesas de campaña del candidato ganador, y luego simplemente se legitimen esos propósitos unipersonales con foros o encuentros ciudadanos, para darle a los planes el toque democrático ordenados por la Constitución y por la Ley. Una planeación del desarrollo del país no puede hacerse en un semestre, ni crearse desde cero cada seis años, a capricho ideológico o político del presidente en turno.
5. No existe en la Constitución ni en la Ley de Planeación ningún mecanismo institucional efectivo y vinculatorio de rendición de cuentas para los presidentes y expresidentes de México respecto a la creación y ejecución de los planes. Ni siquiera cumple ese propósito la Cámara de Diputados a través de su Centro de Estudios de las Finanzas

Públicas (CEFP), que periódicamente emite análisis sobre la ejecución de los planes ([www.cefp.gob.mx](http://www.cefp.gob.mx)); ya no hablemos de las contralorías des dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a las que únicamente les importa corroborar si los servidores públicos cumplieron con sus metas y se ajustaron a los planes sectoriales y programas anuales de trabajo, pero no si están contribuyendo con su actuación al desarrollo del país. De tal suerte que si los planes no están bien elaborados, no se cumplen, o bien el presidente en turno toma medidas reactivas y de alto impacto que no se contemplaron originalmente en los planes, no tiene consecuencias legales para el titular del Ejecutivo Federal, ni administrativamente ni incluso penalmente, en lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos.

6. Atendiendo a todo lo anterior, es necesario concluir en definitiva con la era de los planes nacionales de desarrollo y rediseñar todo el sistema nacional de planeación del desarrollo. Ni la figura de los planes sexenales es la más acertada para garantizar la consecución de objetivos de desarrollo, ni su diseño estructural puede responder a imprevistos, ni es flexible, ni es verdaderamente democrático en su creación y más importante aún, en su evaluación y control. El Estado no puede seguir siendo en el siglo XXI mexicano (plural, democrático y crítico), el rector del desarrollo nacional. Debe ser la sociedad quien lleve la batuta. Por ello debe de abrogarse el actual sistema. Propongo en su lugar las siguientes 6 (seis) medidas:

- I. Reformas a los artículos 25, 26 y 73 de la Constitución y abrogación de la actual Ley de Planeación, a fin de dar por concluido el actual sistema de planeación democrática. Entre sus efectos más importantes estará además el de concluir con el concepto autárquico (propio del fascismo y del comunismo), de rectoría del Estado en materia de planeación del desarrollo, así como traspasar las atribuciones del Ejecutivo Federal a la sociedad mexicana organizada, a través de los procesos que determine la nueva ley.
- II. Establecer en la Constitución y en la ley, un nuevo sistema de planeación nacional que contemple objetivos de Estado, y no de gobierno. Tales objetivos

deberán ser claros y alcanzables en plazos de 10, 20, 30 y 50 años, y ser vinculatorios para todos los gobiernos, sin importar el partido político, ideología o tendencia de éstos. Nombrar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (institución jurisdiccional apartidista y ajena por su naturaleza a intereses parciales), como garante de las metas de Estado y máxima autoridad evaluadora y controladora de los objetivos trazados.

III. Definir y organizar en el nuevo sistema los temas específicos sobre los que se establecerán objetivos nacionales, los cuales tendrán al desarrollo sustentable como premisa fundamental y deberán buscar en todo momento a fortalecer a nuestro país hacia el exterior, a cohesionarnos como Nación y a mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos por igual, sin importar su origen, etnia, condición social, género, edad u otras. Entre las metas de Estado, deberán plantearse como mínimo las siguientes, que deberán ser sometidas a plebiscito ciudadano:

- a) Esperanza de vida y salud pública;
- b) Crecimiento económico;
- c) PIB per cápita;
- d) Eliminación de asimetrías en el desarrollo regional;
- e) Protección al medio ambiente; y
- f) Presencia positiva de México en el mundo.

IV. Establecer un sistema de responsabilidades eficiente contra los servidores públicos que atenten deliberada o negligentemente contra la consecución de las metas de Estado. Y establecer como causa de remoción de los cargos públicos, el actuar en contra de los objetivos de la Nación mexicana.

V. Introducir en el nuevo sistema elementos que permitan hacer revisiones cada determinado número de años de las metas de Estado, a efecto de incluir nuevas, o eliminar las que ya se hubieran alcanzado, pero sin que puedan ser redefinidas

o modificadas a capricho de los gobiernos o en perjuicio del país, sea a corto o a largo plazo.

VI. Vincular las metas del Estado mexicano con los objetivos pactados por México en el ámbito internacional, a fin de volverlos congruentes unos con otros, pero anteponiendo en todo momento y con criterios de sustentabilidad y solidaridad internacional, el interés de México.

## IX. Bibliografía

### Legislación consultada:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Planeación
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- Ley Sobre Planeación General de la República (*abrogada*)

### Decretos y Acuerdos Administrativos

- Plan Sexenal de Gobierno 1934-1940
- Plan Global de Desarrollo 1980-1982
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

### Obras citadas

APARICIO CABRERA, Abraham, Economía Mexicana 1910-2010. Balance de un siglo, Facultad de Economía, UNAM, 2010.

GOLLÁS, Manuel, Méjico, crecimiento con desigualdad y pobreza, Documento De Trabajo No. III, Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México (COLMEX), 2003.

MARTÍNEZ ESCAMILLA, Ramón, El Plan Sexenal de Gobierno (1934-1940) como modelo de desarrollo. Discurso pronunciado el 18 de marzo de 1981, s/ed.

MEYER, Lorenzo, *Los límites de la política cardenista: la presión externa*. Revista de la Universidad de México, Volumen XXV, número 9, mayo de 1971.

PEÑA, Sergio de la y AGUIRRE Teresa, *De la Revolución a la Industrialización*, Vol. 4, UNAM-Océano, México, 2006.

### Fuentes electrónicas:

- Discurso de Toma de Posesión de Miguel de la Madrid Hurtado, como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el 1º de diciembre de 1982, en: <http://www.biblioteca.tv>
- Discurso con motivo del Primer Informe de Gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, el 1º de septiembre de 1995, en: <http://www.biblioteca.tv>
- Producto Interno Bruto de México 1961-2015: <http://www.bancomundial.org>
- Producto Interno Bruto de México 2015-1er mes de 2017: <http://www.inegi.org.mx>
- Empleo y desempleo en México (1970-2015): <http://www.cefp.gob.mx>
- Empleo y desocupación en México (2016-2017): <http://www.inegi.org.mx>
- Inflación en México (1969-2016): <http://www.banxico.org.mx>
- Inflación en México (1917-enero): <http://www.economista.com.mx>
- Tipo de cambio histórico 1954-2017: <http://www.banxico.org.mx>
- Las reformas en el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto: <http://www.reformas.gob.mx>
- Planeación del Desarrollo en México (1930-2018), en Diario Oficial de la Federación: <http://www.dof.gob.mx>
- Índice de aceptación del presidente Carlos Salinas de Gortari al terminar su gobierno, en: <http://www.opinamexico.org>, con datos de Consulta Mitofsky
- Análisis sobre la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, en el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, en <http://www.cefp.gob.mx>

***Documentos de Trabajo*** es una investigación de análisis de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C.  
a petición del Partido Acción Nacional.  
Registro ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor en trámite

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Ángel Urraza No. 812, Col. Del Valle, C.P. 03100, Ciudad de México