



Miguel de la Madrid H.

# Planeación Democrática

ediciones



**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA**

México, 1983

Miguel de la Madrid H.

# Planeación Democrática

ediciones



**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA**

México, 1983

**La coordinación y sistematización de este libro estuvo a cargo del Vicepresidente del Instituto, Jacinto Faya Viesca con la colaboración especial de: Marcial E. Maciel Silva, Luis Alfonso Buenrostro Valencia y Enrique Carbajal Martínez.**

## **EDICION**

**Coordinación de Difusión**

**Diseño**

**Carlos Castillo Barrón**

**Corrección**

**Nelson A. Ceballos L.**

**Tipografía**

**Germán Mora Olguín**

**Delfino Guevara C.**

**Primera edición, 1983**

**© Instituto Nacional de Administración Pública**

**Impreso y hecho en México/Printed and made in Mexico**

# **INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA**

## **CONSEJO DIRECTIVO**

**Ignacio Pichardo Pagaza**  
**Presidente**

**José Chanes Nieto**  
**Jacinto Faya Viesca**  
**Vicepresidentes**

**Manuel Camacho**  
**Alejandro Carrillo Castro**  
**Julieta Guevara Bautista**  
**Luisa María Leal**  
**Alfredo del Mazo**  
**Francisco Rojas Gutiérrez**  
**José Francisco Ruiz Massieu**  
**Consejeros**

**Xavier Ponce de León**  
**Tesorero**

**Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz**  
**Secretario Ejecutivo**

**Coordinación de Investigación**  
**Cipriano Flores Cruz**

**Coordinación de Docencia**  
**José Monsanto Dardón**

**Coordinación de Administración**  
**José Romero Angeles**

**Coordinación de Promoción Estatal**  
**Roberto Gómez Collado**

**Coordinación de Relaciones Internacionales**  
**María Victoria Flores**

**Coordinación de Documentación**  
**Miguel Angel Chávez**

**Coordinación de Difusión**  
**Jorge Luis Honorat Vázquez**

# INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

## MIEMBROS FUNDADORES:

Antonio Carrillo Flores	Gabino Fraga
Gilberto Loyo	Jorge Gaxiola
Rafael Mancera Ortiz	José Iturriaga
Ricardo Torres Gaytán	Antonio Martínez Báez
Raúl Salinas Lozano	Lorenzo Mayoral Pardo
Enrique Caamaño	Alfonso Noriega, hijo
Daniel Escalante	Manuel Palavćini
Raúl Ortiz Mena	Jesús Rodríguez y Rodríguez
Rafael Urrutia Millán	Andrés Serra Rojas
José Attolini	Catalina Sierra Casasús
Alfredo Navarrete	Gustavo R. Velasco
Francisco Apodaca	Alvaro Rodríguez Reyes
Mario Cordera Pastor	

## CONSEJO DE HONOR:

Gabino Fraga + Gustavo Martínez Cabañas Andrés Caso  
Luis García Cárdenas

## INDICE GENERAL

<b>PRESENTACION</b>	<b>17</b>
<b>PLANEACION DEMOCRATICA</b>	<b>19</b>
<b>1. LINEAMIENTOS GENERALES SOBRE PLANEACION DEMOCRATICA</b>	<b>21</b>
1.1. La planeación democrática está cimentada en el proceso de consulta popular.	21
1.2. Es puntal de los siete criterios rectores de la actual política gubernamental.	22
1.3. Debe ser un esfuerzo de verdad y solidaridad.	24
1.4. Es una planeación concertada, no autoritaria, que respeta nuestro esquema de libertades.	24
1.5. Armoniza los distintos intereses de la sociedad mexicana.	25
1.6. Encauza a la racionalización de todo el trabajo público y a la utilización de los mejores instrumentos técnicos al servicio de los fines políticos.	26
1.7. Fija los objetivos, las metas, los programas y las acciones del desarrollo.	27
1.8. Es vehículo para articular las demandas sociales, siendo su objetivo final el beneficio de las mayorías.	28
1.9. Exige participación popular y es la mejor herramienta para efectuar el cambio social.	28
1.10. Es una planeación que corresponde a nuestro sistema político plural y de economía mixta.	29
1.11. Implica el dinamismo de un proceso político por encima de un esquema simplemente técnico.	30

1.12. La responsabilidad del estado no se comparte con organizaciones de tipo sectorial.	31
1.13. Exige una administración pública eficiente.	31
1.14. La planeación es un ejercicio de comunicación.	32
1.15. Debe estar fincada en el realismo económico y financiero.	32
1.16. Prevé y ataja a tiempo los problemas y las necesidades sociales.	32
1.17. Es eminentemente flexible y adaptable a las circunstancias imprevistas.	33
1.18. El eje central de la planeación democrática es el plan nacional de desarrollo.	33
1.19. El método de gobierno será la planeación democrática.	34
<b>2. LA PLANEACION DEMOCRATICA COMO INSTRUMENTO DE TRABAJO</b>	<b>35</b>
2.1. Ordena y hace más eficiente la participación popular en el desarrollo regional.	35
2.2. Es la técnica adecuada para conducir al gobierno conforme a la voluntad de la sociedad.	35
2.3. Conlleva a la superación de las crisis temporales y a la construcción de una sociedad más próspera y justa.	36
2.4. Esclarece los valores políticos que perseguimos.	36
2.5. Diagnostica y fija metas, estrategias, programas y acciones.	37
2.6. Se aparta de la demagogia y nos conduce por el camino de la verdad.	37
<b>3. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION</b>	<b>39</b>
3.1. El plan nacional de desarrollo fija con claridad los grandes objetivos nacionales.	39
3.2. Qué es el plan nacional de desarrollo.	39
3.3. Las instituciones nacionales de crédito serán un apoyo efectivo del PND.	40

- 3.4. Todos los sectores sociales han participado y participarán en su diseño, ejecución y evaluación. 40
- 3.5. Precisaré la infraestructura que requiere para desarrollar sus tareas. 41
- 3.6. Contribuye a la transformación permanente de nuestra realidad social. 41
- 3.7. Nos hace caminar con paso firme a una sociedad justa e igualitaria. 41
- 3.8. Opera como parte sustancial del proceso de democratización. 41
- 3.9. La opinión del pueblo es su sustrato fundamental. 42
- 3.10. Requiere de un esfuerzo adicional y de un trabajo eficaz y honesto. 42
- 3.11. Se debe ajustar a la racionalidad política y a la racionalidad operativa. 43
- 3.12. No será un plan de funcionarios y técnicos, sino formulado por el pueblo. 43
- 3.13. Es un sistema que hará de la consulta popular una característica permanente escuchando a todos los sectores. 44
- 3.14. Tendrá como criterio fundamental el consenso, no la coerción, y el respeto a las libertades del hombre. 44
- 3.15. La planeación es válida y útil sólo si es realista. 45
- 3.16. Cuatro son los mecanismos para instrumentar el PND. 45
- 3.17. Queremos planes y programas bien organizados y concebidos para que se cumplan. 46
- 3.18. Implica comprometerse en tareas constructivas y tener capacidad de diálogo. 46
- 3.19. Exige realismo económico y financiero, eficacia jurídica y administrativa y una estrategia política adecuada. 47
- 3.20. Se establecerá una estrecha vinculación entre la formulación y la instrumentación a corto plazo. 47
- 3.21. Los planes y programas de desarrollo rebasan el ámbito del sector público. 48
- 3.22. Verdad, razón e información son valores fundamentales de la planeación. 48

3.23. Reorientará al país hacia los siete propósitos políticos del actual gobierno.	48
<b>4. PLANEACION ESTATAL</b>	<b>51</b>
4.1. Los planes estatales representan una contribución decisiva para la formulación del PND y son una dimensión del mismo.	51
4.2. Es necesario definir jurídica y operativamente la relación entre la planeación nacional, estatal y municipal.	51
4.3. La planeación democrática ha de concertar las acciones de la federación con los estados y municipios.	52
4.4. La planeación estatal debe ser el resultado de una comunicación efectiva y realista entre los funcionarios y con los sectores.	53
4.5. Los COPLADES son los organismos de planeación a nivel estatal a donde se debe concurrir para dialogar, analizar, planear y vigilar la ejecución de la planeación y son la instancia esencial para impulsar el desarrollo regional.	54
4.6. El CUC es el instrumento del gobierno para revertir el centralismo.	54
4.7. El CUC es un instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero y canal de concentración de acciones y de voluntades políticas.	55
4.8. El CUC es una fuerza modernizadora de las administraciones públicas locales.	56
4.9. El CUC debe constituirse en el mecanismo que integre de manera efectiva los programas estatales de desarrollo.	56
4.10. Objetivos fundamentales a los que está encauzado el CUC.	57
<b>5. PLANEACION MUNICIPAL</b>	<b>59</b>
5.1. El sistema de planeación municipal es pieza importante en el sistema nacional de planeación democrática.	59
5.2. Los municipios deben participar activamente en los COPLADES y establecer subcomités de planeación en su jurisdicción.	59
5.3. Los estados deben celebrar convenios con los municipios para delegarles atribuciones y avivar su participación en los programas.	60

- 5.4. Los municipios deben tener mayor responsabilidad en el desarrollo regional y nacional. 60
- 5.5. En los comités municipales deben estar involucrados todos los sectores y se deben promover convenios intermunicipales y con fideicomisos. 61
- 5.6. Es indispensable informar a los municipios, así como su participación en la planeación, ejecución y operación de obras federales. 62

## **DESARROLLO REGIONAL 63**

### **1. LINEAMIENTOS GENERALES SOBRE DESARROLLO REGIONAL 65**

- 1.1. El equilibrio en el desarrollo regional nos llevará a una sociedad más igualitaria y justa. 65
- 1.2. La federación es el elemento regulador del desarrollo regional. 66
- 1.3. Debemos fortalecer a la nación como un todo armónico. 66
- 1.4. La grandeza nacional exige que equilibremos el desarrollo económico y social. 67
- 1.5. La democracia nos abrirá caminos hacia un mayor equilibrio en el desarrollo regional. 68
- 1.6. No podemos aceptar el desequilibrio como condena fatal en el desarrollo. 68
- 1.7. Descentralizar el crecimiento de las grandes ciudades es un acto de fundamental justicia interregional. 68
- 1.8. Debemos dotar de más infraestructura a las ciudades intermedias. 69
- 1.9. Para los revolucionarios no es aceptable ningún tipo de marginación. 70
- 1.10. Federación, estados y municipios deben ampliar su área de responsabilidad. 70
- 1.11. Tenemos que ir desterrando el desequilibrio entre estados y, dentro de los estados, entre municipios. 71
- 1.12. Los estados deben participar en el diseño y ejecución de los programas de la federación. 71
- 1.13. Por sectores y por clases el desarrollo también ha sido disparejo. 72

1.14. La descentralización impulsa el desarrollo regional.	72
1.15. Las costas, las fronteras, el sureste y las zonas desérticas constituyen el nuevo reto para seguir construyendo la grandeza nacional.	73
<b>2. ZONAS FRONTERIZAS</b>	<b>75</b>
2.1. La frontera no sólo es límite geográfico, sino resguardo de nacionalidad y ejercicio de soberanía.	75
2.2. Es imperativa una creciente integración e interrelación entre la frontera y el cuerpo nacional.	77
2.3. Necesitamos arraigar y fortalecer un programa de desarrollo integral fronterizo.	79
2.4. Vigilaremos que las actividades económicas favorezcan a los más desprotegidos.	83
2.5. La planeación democrática de la frontera norte se debe hacer con la frontera y con sus gobiernos locales.	83
2.6. Su desarrollo debe responder a la problemática social y cultural de la región.	84
2.7. Resulta indispensable reordenar la estructura de su producción agropecuaria.	85
2.8. No podemos arriesgarnos a que la competencia internacional nos avasalle.	85
2.9. Su acelerada dinámica demográfica y la migración constituyen un desafío múltiple y un derecho constitucional.	86
2.10. El comercio y la industria juegan un papel prioritario y deben descansar en un objetivo de integración nacional.	87
2.11. Los prestadores de servicios turísticos deben de capitalizar las coyunturas.	89
2.12. Sus litorales deben constituirse en verdaderos polos de desarrollo.	89
2.13. Las fluctuaciones cambiarias hagámoslas revertir en ventajas económicas.	89
2.14. Es normal que las relaciones económicas entre dos países vecinos,	

con diferente grado de desarrollo, produzcan desequilibrios e influencias recíprocas.	90
2.15. Plantearemos con objetividad y diálogo el problema de la “zona libre”	91
2.16. La frontera norte debe ser baluarte de la cultura nacional y de sus culturas regionales.	91
<b>3. ZONAS PETROLERAS</b>	<b>93</b>
3.1. La expansión de la industria petrolera debe enmarcarse en las estrategias del desarrollo regional y estará orientada hacia objetivos de desarrollo nacional equilibrado.	93
3.2. Ha de haber equilibrio entre el crecimiento del sector petrolero con el crecimiento de otros sectores productivos y de servicios.	94
3.3. Los programas de desarrollo regional en estas zonas otorgarán mayor prioridad a las necesidades sociales de la población.	96
3.4. Los habitantes de la zona tendrán la preferencia para incorporarse a las actividades del sector.	97
3.5. No obstante las críticas, reconozcamos que la expansión de la industria petrolera ha sido extraordinaria.	97
3.6. El factor ecológico ha de ser objeto de una alta ponderación.	98
3.7. El proyecto de los puertos industriales es uno de los medios más idóneos para reorganizar el desarrollo regional.	98
3.8. Los puertos y las costas son uno de los grandes retos de los mexicanos para seguir construyendo la grandeza nacional.	99
3.9. Son y seguirán siendo baluarte de la soberanía nacional.	101
3.10. El equilibrio entre desarrollo económico y desarrollo social en las zonas portuarias es requisito indispensable.	101
3.11. Los puertos deben jugar un papel importante en las estrategias destinadas a mejorar la alimentación del pueblo de México.	102
3.12. Modernizar el sistema portuario de México es un requerimiento para su desarrollo armónico.	102
3.13. La marina mercante es parte esencial del desarrollo portuario.	104

3.14. El sistema portuario debe ser parte de un sistema nacional integral de transportes y comunicación.	104
3.15. Se requiere equilibrar los puertos industriales con los comerciales, pesqueros y turísticos.	105
<b>4. ZONAS Y GRUPOS MARGINADOS</b>	<b>107</b>
4.1. Justicia es lo primero que debemos reclamar y asegurar para estos grupos y su ingreso a una sociedad más igualitaria.	107
4.2. Mi primer compromiso es con las mayorías y con las clases más desprotegidas; sus problemas no admiten demoras.	108
4.3. Mientras haya clases marginadas, la revolución mexicana no habrá cumplido sus objetivos.	109
4.4. A los indígenas no hay que darles un tratamiento diferente, sino justo, incorporándolos a los mismos senderos de desarrollo de los otros sectores.	110
4.5. Consideremos a los indígenas como a hermanos, como a mexicanos en igualdad de circunstancias.	111
4.6. Hemos de librar una guerra sin cuartel contra la explotación de los indígenas.	112
4.7. Las políticas indígenas deben ser hechas con los indígenas; y las políticas de educación y salud pública deben ser la base de toda política diseñada para y con ellos.	112
4.8. El problema indígena se deriva de una deficiente organización económica y social.	112
4.9. Necesitamos usar a los sectores modernos y productivos como palanca para subir a los grupos marginados.	113
4.10. Ratifico mi respeto a las múltiples culturas que integran la familia mexicana.	114
4.11. Los medios de comunicación del estado están sirviendo también a los propósitos de justicia social.	114
4.12. Los esfuerzos gubernamentales se materializan en programas de desarrollo económico y social para los marginados.	115
4.13. Las islas son de fundamental importancia para México.	116

<b>5. DESARROLLO RURAL</b>	<b>117</b>
5.1. El PIDER es un precedente de importancia en la programación regional y un instrumento operativo y de apoyo.	117
5.2. Es imperativo nivelar la desigualdad entre el campo y la ciudad, expandiendo más la infraestructura de aquél, para la producción.	118
5.3. Necesitamos ampliar la frontera agrícola, determinando cuáles son los mejores usos y destinos de la tierra.	118
5.4. La reforma agraria no debe pararse en asuntos de tenencia de la tierra, sino apoyar el desarrollo integral del campesino.	119
5.5. El crédito al campo debe satisfacer las necesidades tanto del consumo del campesino como de su producción.	119
5.6. Producción y justicia, serán los criterios que orienten nuestros esfuerzos hacia el área campesina.	119
5.7. El campesinado mexicano debe compartir los beneficios del desarrollo nacional.	120
5.8. No puede haber progreso en México sin una sociedad rural fuerte, sana y justa.	120
5.9. Es crimen de primera magnitud contra la patria distraer los fondos cuyo destino es el campo mexicano.	121
5.10. Debemos volver al espíritu original del ejido, al concepto de comunidad cooperativa, dejando a un lado el individualismo.	122
5.11. Tenemos que simplificar la administración pública agropecuaria y darles mayor participación a los gobiernos de los estados.	122
<b>ANEXOS</b>	<b>123</b>
<b>INDICE DE REFERENCIAS</b>	<b>133</b>

***PLANEACION DEMOCRATICA, de Miguel de la Madrid H.*** Se terminó de imprimir el día 7 de noviembre de 1983 en los talleres de Litográfica Maico, S.A., en Paz Montes de Oca No. 48, México 13, D.F. el diseño y cuidado de la edición estuvo a cargo de la Coordinación de Difusión del INAP. El tiraje fue de 2,000 ejemplares.  
**México, 1983**