

787
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



**FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES**

**LA PLANEACION DEMOCRATICA
EN EL ESTADO MEXICANO**

TESIS PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA EL ALUMNO

JOSE JUAN SANCHEZ ARIAS

MEXICO, D. F.

FEBRERO 1987



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

"LA PLANEACION DEMOCRATICA EN EL ESTADO MEXICANO"

I N D I C E

INTRODUCCION.

CAPITULO PRIMERO.

PAGINA

I.-	EL CONCEPTO DE ESTADO Y EL ESTADO MEXICANO	
1.0.-	DIVERSOS CONCEPTOS DE ESTADO	1
1.1.-	DIFERENTES CLASES DE ESTADO	8
1.2.-	ORIGENES DEL ESTADO MEXICANO	22
1.3.-	EL ESTADO MEXICANO EN LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917	25
	BIBLIOGRAFIA CAPITULO PRIMERO	36

CAPITULO SEGUNDO.

II.-	ANTECEDENTES Y DIFERENTES DEFINICIONES, DENOMINA- CIONES Y CLASIFICACIONES DEL CONCEPTO PLANEACION.	
2.0.-	BREVE HISTORIA DE LA PLANEACION	38
2.1.-	DISTINTAS DEFINICIONES	42
2.2.-	DIFERENTES DENOMINACIONES	47
2.3.-	DIVERSAS CLASIFICACIONES.	50
	BIBLIOGRAFIA CAPITULO SEGUNDO	56

CAPITULO TERCERO.

III.-	LA PLANEACION DEMOCRATICA.	
3.0.-	ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO	58
3.1.-	ANALISIS DEL ARTICULO 26 DE LA CONSTITUCION POLI- TICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	68

PAGINA

3.2.- LEY DE PLANEACION	73
3.3.- EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988.	86
BIBLIOGRAFIA CAPITULO TERCERO	99

CAPITULO CUARTO.

IV.- DIFERENTES POSICIONES SOBRE LA PLANEACION EN MEXICO.

4.0.- LEGALES	101
4.1.- DOCTRINALES	104
4.2.- LOS PARTIDOS POLITICOS.	107
4.3.- LA INICIATIVA PRIVADA	111
4.4.- EL REFERENDUM	114
BIBLIOGRAFIA CAPITULO CUARTO.	122
.- CONCLUSIONES.	124
.- BIBLIOGRAFIA GENERAL.	127

I N T R O D U C C I O N

Partiendo del tema que se desarrolla en este trabajo, es evidente que la aparición de diversas disciplinas jurídicas se hace necesaria.

Por lo tanto resulta de particular interés, el realizar un estudio de la Planeación Democrática del Estado Mexicano, -tomando en consideración que, dicha concurrencia disciplinaria enriquece sin lugar a dudas la elaboración de una Tesis Profesional.

En el presente trabajo se utilizarán conceptos que corresponden al Derecho Administrativo, al Derecho Constitucional, a la Teoría Política y al Derecho Económico fundamentalmente, originando con ello, un trabajo bajo un punto de vista "eclectico", pero manteniendo siempre, unidad en la diversidad, es decir, apegándose a un criterio que, tomando en cuenta diversas corrientes, permanece con autonomía interpretativa, aceptando y compartiendo posiciones doctrinales, pero aportando a su vez, reflexiones derivadas de la inquietud que la cátedra y la convivencia estudiantil -despiertan en los alumnos que tenemos la oportunidad de --concluir nuestra preparación universitaria en la Universidad Nacional Autónoma de México.

La elaboración de éste estudio contiene curiosamente, una-doble perspectiva, por una parte se significa como corolario del proceso académico tradicional y por la otra, significa solamente el primer paso para lograr el ejercicio profesional. Ambas posiciones son sumamente valiosas y están envueltas de una motivación constante por alcanzar satisfacción plena al participar y relacionarnos con la disci--

plina que hemos elegido como profesión.

Una de las mayores preocupaciones no sólo de un individuo, - sino de las naciones, es el lograr un desarrollo armónico a lo largo de su existencia, sin embargo para llevar a buen final una meta, es necesario concebirla subjetivamente, objetivizarla y establecer los mecanismos y procedimientos a los - que deberá sujetarse la actividad correspondiente, atendiendo a la satisfacción de necesidades y a la consecución de lo gros, es decir, debe "planearse". En condiciones normales, - cuando se realiza adecuadamente la planeación de un objetivo, se tiene una gran posibilidad de llegar a su plena realización. En este orden de ideas si se realiza una adecuada - planeación de la actividad estatal y de los rangos de participación de los diversos sectores de la población, la fórmula "Planeación Democrática" resulta un alentador mecanismo para contribuir al desarrollo integral de la nación.

Nuestro país, hablando en términos de la moderna política internacional, es un país subdesarrollado, podríamos decirlo - de una forma más alentadora; "en vías de desarrollo", pero - finalmente de los considerados "no desarrollados", esto implica un problema serio, fundamental, sin embargo, ante todo una gran realidad, una realidad de origen, que entraña una - desvinculación cultural significativa y un atraso educativo-alarmanante que van de la mano de la mala administración, de - un ancestral empeñamiento en el aspecto económico y una posición territorial polémica y comprometedora.

Los argumentos anteriores tratan de ser objetivos, precisa-- mente para partir de esa realidad en busca de alternativas, - considerando que a lo largo del presente trabajo podremos -- tener una ideas más clara acerca de la llamada "Planeación - Democrática del Estado Mexicano", aportando modestas consideraciones respecto de su construcción legal, su ejercicio y - trascendencia, siempre inspiradas por la inquietud propia del

alumno, la gratísima responsabilidad de ser universitario-
y por el orgullo de ser mexicano.

CAPITULO PRIMERO

I.- EL CONCEPTO DE ESTADO Y EL ESTADO MEXICANO.

Es importante mencionar que el objetivo primordial de éste capítulo es el delinear un panorama genérico --- acerca de la conceptualización del Estado, considerado éste, no como la forma en que se presenta algo, o la condición que puede guardar determinada situación o individuo, sino como la organización jurídico-política de una colectividad humana.

Este análisis del concepto y las clases de Estado nos sirve de fundamento para dirigir nuestra atención al estudio del Estado Mexicano, y aquí cabe hacer notar que se pretende realizar una observación general, pero al mismo tiempo clara y definida respecto al desarrollo que el Estado Mexicano ha experimentado a través de su existencia. Sin duda, el conocimiento de éste último puede ser objeto de amplísimos estudios, sin embargo se rescatan en el presente capítulo sus elementos trascendentalmente conformadores, buscando con ello una descripción auténtica tanto del concepto de Estado, como de la configuración del Estado Mexicano.

1.0.- DIVERSOS CONCEPTOS DE ESTADO.

La historia del pensamiento político, es incesante -- polémica en torno a la idea y conceptualización del Estado, así como acerca de las diversas formas y nociones que configuran la interpretación de la realidad social política. Hay autores que definen al Estado fundamentalmente como estructura de clase, es decir, como la organización de una clase que domina a --

las demás, otros, lo consideran como una organización que trasciende de las clases y abarca la comunidad totalmente, por otra parte, hay quienes interpretan al Estado como un sistema o régimen de poder y quienes lo conceptúan como un régimen de bienestar. Algunos conciben al Estado enteramente como una construcción legal ya sea concretándolo en la relación entre gobernantes y gobernados, o en los términos de la jurisprudencia moderna que lo define como una comunidad organizada bajo normas legales. Hay quienes lo consideran un mal necesario, o bien, un mal que puede llegar algún día a ser innecesario. El estado, según Fichte (1) "como todas las instituciones humanas que sólo -- son medios, se propone su propia destrucción", pero -- frente a ésta posición surge la concepción que hace -- del Estado, la creación del mundo espiritual, una altísima realización del espíritu.

Sin embargo y a pesar del criterio de algunos autores que consideran indefinible al Estado, los aspectos -- que conforman y describen los tipos de agrupación política nos exigen definiciones precisas con el objeto de ubicarlos en el tiempo y el espacio.

El autor que dá la pauta en el estudio del Estado en la era moderna, es sin duda Nicolas Maquiavelo, que -- en su obra "El Principe" analiza las formas de Estado así como la manera en que éste debe conducirse, pero -- no propone un concepto de Estado.

Una definición genérica, exclusivamente gramatical y etimológica, expresa que el concepto Estado deriva del latín "Status" que significa: "la condición en que se encuentra una persona o caso, sobre la que influyen -- determinados cambios" (2)

Desde un punto de vista doctrinal existen varias corrientes, de las que podemos desprender algunos conceptos, como los de la Dra. Aurora Arnaiz Amigo, para quien el concepto de Estado es una abstracción y no una ficción, error éste último, en el que cae --- constantemente el individuo que es ajeno al análisis del Estado y que identifica al mismo, como la autoridad que los obliga a desarrollar actividades que no realizarían en forma libre, voluntaria y espontánea, o bien lo confunde con algunos de sus elementos constitutivos (considerados generalmente como tres: --- Pueblo, Territorio y Poder).

Por tanto la proposición conceptual de la Dra. Arnaiz es la siguiente:

"El Estado es la agrupación política específica y territorial de un pueblo con supremo poder jurídico para establecer el bien común".

O también: "La asociación política soberana que dispone de un territorio propio con organización específica y un supremo poder facultado para crear el derecho." (3)

Para Aristóteles, en quien domina el principio de -- que el fin es parte de la esencia de todo ser, el Estado (en la antigua Grecia, la Polis) "es una multitud de hombres que sea suficiente para procurarse -- aquellas cosas que son necesarias para vivir bien".

Como se observa, es el bien común el elemento indispensable para la realización de un adecuado orden --

político.

Francisco Porrúa Pérez, propone un concepto amplio - de Estado definiéndolo como la manera de ser o estar construida políticamente una comunidad humana.

Y el mismo autor define al Estado como "una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano - que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes." (4)

Sin duda, una de las definiciones más completas es - la que propone Jellinek en su conocida definición sociológica del Estado, misma que expresa que "El Estado es la Agrupación Política sedentaria con un poder de mando originario, o bien como la unidad de asociación dotada originariamente del poder de dominación - y formada por hombres asentados en un territorio".

Concepto fundamental del que derivan los siguientes - elementos: El pueblo, agrupación humana, el territorio como agrupación sedentaria y la soberanía como - poder de mando originario.

El mismo Jellinek define jurídicamente al Estado como: "La corporación formada por un pueblo, dotada - de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio", o dicho en otros términos como la corporación territorial dotada de un poder de

mando originario.

Dentro de la misma corriente de las definiciones con fundamentación jurídica, encontramos algunas posiciones trascendentes, como la de Cicerón que define al Estado como "Aquella muchedumbre humana unida por el derecho y por la utilidad." Cicerón considera al Estado como realización de la justicia.

San Agustín al definir al Estado recibe gran influencia de la teoría de Cicerón y expresa que: "El Estado es la muchedumbre Humana dotada de razón y unida por lo común de las cosas que aman", el Estado comunal, es de origen divino, pero la necesidad del poder coactivo si es consecuencia del pecado original.

"Difiere de Cicerón cuando afirma que un Estado justo tiene que ser de aquel en el que se enseña la creencia en la verdadera religión." (5)

Kant sostiene que "El Estado es la unión de una multitud de hombres bajo leyes jurídicas", y por leyes jurídicas se entiende a aquellas que prestan el complejo de condiciones por las cuales el arbitrio de uno puede coexistir con el arbitrio de los demás, según la ley universal de libertad." (6)

Para Heller el Estado "es una estructura de dominio-duraderamente renovada a través de un obrar común actualizado representativamente, que ordena en última instancia los actos sociales sobre determinado territorio".

Kelsen opina que el Estado "es la totalidad de un orden jurídico en cuanto constituye un sistema que descansa en una norma hipotética fundamental". Es la personificación metafórica del orden jurídico total.
(7)

Para Giorgio del Vecchio el Estado "está constituido por la referencia a un centro común de las determinaciones jurídicas que constituyen un sistema".

Maurice Hauriou define al Estado como "el régimen -- que adopta una nación mediante una centralización -- política y jurídica que se realiza por la acción de un poder político y de la idea de la cosa pública -- como conjunto de medios que se ponen en común para -- realizar el bien común".

Adolfo Posada lo define como "una comunidad de vida permanente, limitada o definida en el espacio y dotada de un poder suficiente para establecer un orden jurídico, o sea, un equilibrio de fuerzas e intereses, según las existencias éticas".

García Maynez considera que el Estado es "una organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio"⁸

Recapitulando un poco nos apoyamos en una sencilla, genérica, pero conveniente clasificación acerca de -

las definiciones del Estado propuesta por Luis Sánchez Agesta (9) en la que encontramos fundamentalmente cuatro corrientes:

- a) Las definiciones deontológicas; encaminadas a determinar la idea del Estado por medio de un contenido de fines, normas o valores que debe realizar. Dentro de ésta corriente podemos encontrar las definiciones de Aristóteles y Kant.
- b) Las definiciones sociológicas; orientadas a concebir al Estado como una agrupación social cuya nota específica es la calidad de su poder. Aquí aparecen definiciones como las de Heller y Jellinek.
- c) Las definiciones jurídicas; son resultados del Formalismo Jurídico, mismo que busca reducir los problemas de la teoría política a fórmulas de Derecho. Aquí encontramos a Kelsen y Jellinek.
- d) Las definiciones políticas; en éstas se intensifica la importancia de la configuración política del Estado. Aquí ubicamos definiciones como la de Adolfo Posada.

A pesar de que es evidente la gran variedad existente en cuanto a la búsqueda de una definición del Estado, es conveniente acudir a la que propone el Profesor Héctor González Uribe después de realizar un análisis fenomenológico del Estado, basada en una observación experimental y reflexiva de la que se desprenden dos clases de elementos del Estado; los externos:

a) Una sociedad humana.

b) Un territorio.

Los internos:

a) El Poder o Autoridad, fuerza física coactiva, pero mucho más fuerza espiritual persuasiva.

b) El orden normativo que hace posible la vida armónica de los hombres.

c) El fin ético que persigue la actividad del Estado.

Podemos entonces tomar las palabras del Profesor González Uribe para dar una idea general y válida por su formación y sencillez, en la que se expresa que:

"El Estado es una sociedad humana establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo, bajo un régimen jurídico y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales del ser humano". (10)

1.1.- DIFERENTES CLASES DE ESTADO.

Al realizar un análisis de las clases de Estado, es conveniente hacer mención de que con frecuencia son equiparados los términos "Gobierno" y "Estado", sin embargo esto último no es exacto, por lo tanto la distinción entre ellos se hace necesaria.

Gobierno, es un término utilizado para designar al conjunto de los poderes públicos, representa el órga

no supremo central instituído para la realización de los fines y voluntad del Estado, el Gobierno es solamente una parte del Estado que tiene la misión de llevar al pueblo a la consecución del bien público temporal y a él se atribuye el ejercicio de la soberanía del Estado.

Estado, por otra parte, es un término más amplio, ya que con él se denomina a la organización política en su conjunto, en su totalidad, formada claro está, por los diversos elementos que la constituyen, entre ellos el Gobierno.

El estado es, como apunta el profesor González Uribe- "en su unidad y totalidad el titular de la Soberanía y está constituído por hombres, territorio, gobierno y fin." (11)

Cada Estado reúne características particulares que lo hacen diferente de los demás, determinadas por aspectos sociológicos, geográficos y jurídicos.

"El aspecto sociológico, constituído por matices especiales de su población.

El geográfico, por la ubicación especial de su territorio, y el jurídico, por la particular estructura -- del orden de esta calificación, por su peculiar estructura jurídica." (12)

Así como no son lo mismo Gobierno y Estado, tampoco lo son las formas de Gobierno y las formas de Estado; las formas de Gobierno se distinguen por los diferentes modos de constitución de los órganos del Estado, de sus poderes, así como de la relación entre ellos.

Las formas de Estado se refieren a la estructura misma de la organización política en su totalidad y unidad.

La distinción entre formas de Gobierno y formas de -- Estado es reciente, ya que en la antigüedad y en la -- Edad Media los estudios de los fenómenos político so- ciales examinaban al Estado no en la forma en que lo- conocemos ahora, sino en relación con alguno de sus ór- ganos fundamentales, es decir, se realizaban conside- raciones y clasificaciones únicamente de las formas - de Gobierno. Atendiendo a su evolución histórica men- cionaremos las clasificaciones de las formas de Go--- bierno de mayor trascendencia en un plano de Teoría - Política.

Platón realizó una reseña de las formas de gobierno - clasificándolas en un orden decreciente, tomando en - consideración sus cualidades y defectos y así agrupó- en un orden preferencial a :

- a) La Aristocracia, o Gobierno de los hombres más sa- bios, inspirado en la justicia.
- b) La Timocracia, o Gobierno de clases, fundado en un criterio de gloria y honor.
- c) La Oligarquía, se presentaba cuando los propieta-- rios adquirían el poder político.
- d) La Democracia, como consecuencia del levantamiento de las masas.
- e) La Tiranía, representado por un Gobernante lider -

que reprimiera la emancipación de las masas.

Aristóteles fué un asiduo examinador de las formas de Gobierno de su época, realizando estudios muy completos de las mismas, destacando en él, un criterio de clasificación atendiendo al número de personas que ocupaban el poder y designándolas como:

- a) Monarquía.- Gobierno en el que el titular de la Soberanía es un sólo individuo.
- b) Aristocracia.-Gobierno en el que el poder es detentado por un grupo especial de unos cuantos hombres.
- c) Democracia.- En la que el gobierno está representado por una multitud.

Mencionaba Aristóteles que la forma más conveniente de Gobierno era la Democracia o el Gobierno del pueblo para beneficio del pueblo, aunque sostenía también que cualquiera de las formas propuestas era realizable y adecuada, siempre que se encamine a la realización del bien de la comunidad.

Estas formas de gobierno podían ser mal llevadas, corromperse y degenerar respectivamente en: Tiranía, Oligarquía y Demagogía.

En Roma, Polibio adoptó en términos generales la clasificación de Aristóteles, pero consideró que la forma más conveniente de Gobierno era la "mixta", en la que se mezclaban la Aristocracia, La Monarquía y la Democracia.

"La Aristocracia, en el senado; la Monarquía en el consulado, y la Democracia en los comicios."(13) Estas - formas de Gobierno se encontraban en un plano de igualdad, por lo que la degeneración de ellas sería más --- difícil.

Santo Tomás de Aquino recoge ideas de Aristóteles y -- Polibio adaptándolas a los principios del cristianis--mo, divide las formas de Gobierno en: El Reino, La -- Aristocracia, La Oligarquía y la Democracia, pero to--mando en cuenta que cada una de ellas es corruptible, - considera que la mejor forma de Gobierno es la combinación de cada una de ellas.

En la Doctrina moderna surgen las ideas de Maquiavelo, que en su obra cumbre "El Príncipe" aporta una clasificación que influiría trascendentalmente en el desarrollo de la teoría política. Habla en el primer capítulo de su obra en los siguientes términos:

"Cuantos Estados, cuantas denominaciones ejercieron y ejercen todavía una autoridad soberana sobre los hom--bres, fueron y son repúblicas o principados." (14)

Para la elaboración de su clasificación, Maquiavelo no sigue un modelo de análisis axiológico, sino una pre--coz lucidez derivada del pleno conocimiento de la conformación político-jurídica del Estado.

Dentro de la corriente del formalismo jurídico:

Jellinek clasifica las formas de gobierno en Monarquía y República.

Kelsen las clasifica en Autocracia y Democracia, dependen

diendo del número de sujetos que intervienen en la elaboración de las normas jurídicas.

Herman Heller sostiene que existen dos formas de Gobierno:

Autocracia.- En la que el principio de la soberanía - del dominador es el que rige, es decir, - el Jefe del Estado reúne en sí todo el - poder.

Democracia.- Fincada en el principio de la soberanía - del pueblo por lo que todo poder estatal proviene del pueblo.

A partir de Maquiavelo, la mayor parte de los autores, han clasificado a las formas de gobierno en Monar----- quías y Repúblicas, estableciendo en algunos casos --- subclasificaciones y formas especiales de gobierno. - Por lo tanto es importante precisar éstos conceptos, - así como mencionar las clasificaciones más aceptadas - actualmente.

Monarquía: Es la forma más antigua de Gobierno, es el gobierno típico de un individuo, al - que puede denominarse monarca, empera--- dor, rey, etc., sin embargo es fundamen--- talmente una forma de gobierno caracteri zada porque el poder supremo está repre--- sentado por una sola persona física.

Normalmente las monarquías son hereditarias, sin em--- bargo existen también, aunque en mucho menor número -- las monarquías electivas. Las primeras están reglamen tadas de acuerdo a las costumbres, tradiciones y le---

yes de cada país, y se transmite el poder entre los descendientes del monarca. En el caso de las últimas el procedimiento de transmisión del poder es distinto, ya que se constituye un cuerpo electoral muy selecto, un ejemplo de ello es el caso del Vaticano.

Teóricamente las Monarquías pueden ser absolutas o -- constitucionales, pero en la práctica imperan las segundas. En las Monarquías absolutas el monarca se encuentra en una posición superior a la constitución, -- es decir el único titular de la soberanía es el monarca.

En las monarquías constitucionales el monarca está sometido a las disposiciones legales contempladas en la constitución del país y la soberanía es compartida -- con otros órganos propios del Estado.

Las Monarquías constitucionales pueden ser puras o -- parlamentarias, son puras cuando la soberanía es ejercida únicamente por el monarca. Son Parlamentarias -- cuando el monarca es sólo el titular del poder ejecutivo, pero el ejercicio del mismo recae en un primer ministro responsable ante un parlamento, como en el -- caso de la Monarquía Inglesa.

República: Es la forma de gobierno en la que -- el Jefe de Estado es elegido popularmente y normalmente es conocido como presidente de la República, -- siendo además el titular del poder ejecutivo.

Las Repúblicas pueden ser: Directas o Indirectas, son

directas cuando el pueblo participa activamente en algunas tareas estatales, reuniéndose en asambleas para la elaboración de leyes o designación de funcionarios públicos por ejemplo. Son indirectas cuando mantienen el principio de que la soberanía radica esencialmente en el pueblo, pero el ejercicio de la misma está delegado en sus funcionarios públicos, mismos que son electos por la población.

Las Repúblicas también pueden ser: Presidenciales y Parlamentarias. La República Presidencial es aquella en la que el Presidente de la República reúne en su persona el goce y ejercicio de las atribuciones que la constitución señala al poder ejecutivo, tiene independencia respecto al órgano legislativo y designa -- en forma directa a sus ministros, ocupando la Jefatura tanto del Estado como del Gobierno. Ejemplo de -- éstas son los Estados Unidos de Norteamérica y México entre otros.

En la República Parlamentaria el Presidente de la -- República es el Jefe del Estado, pero no el Jefe del Gobierno, éste, está a cargo de un primer ministro, -- es el parlamento quien maneja la vida política del -- Estado. -- Como ejemplo de estas repúblicas podemos citar a la República Alemana y casi todas las de Europa.

Como una forma especial de República podemos citar a la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas en la -- que, a pesar de ser el Soviet Supremo el Jefe del Estado por mandato constitucional, el verdadero Jefe -- del Estado es el Jefe del Partido Comunista. (15)

De acuerdo con lo expuesto advertimos notorias dife--

rencias en las formas de Gobierno, es curioso observar que día con día, las clasificaciones antes mencionadas aspiran a una constante combinación, de tal manera que algunos elementos propios de una monarquía - llegan a conjugarse con los de alguna República o viceversa, tendencia que tomando en consideración la -- evolución de los pueblos actuales, nos llevará a una nueva subclasificación de las formas de gobierno.

Por lo que toca a las formas de Estado, la tendencia general es la de agruparlas en dos vertientes principales: El Estado Simple o Unitario y el Estado compuesto o complejo.

Esta clasificación, originalmente atribuida al Jurista Alessandro Groppali, está fundada en el ejercicio de la soberanía en el Estado y de ésta manera:

El Estado simple o unitario es aquel en el que la soberanía es ejercida directamente sobre un mismo pueblo que se encuentra en un mismo territorio, ésta es considerada como única e indivisible, esta situación se presenta en países como Francia, que es una República Centralista. En este tipo de Estado los poderes del mismo (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) son únicos para todo el país.

En el Estado compuesto o complejo, el ejercicio de la soberanía está repartido entre un Estado mayor y una serie de Estados menores que contribuyen a formarlo.

Jellinek, citado por Francisco Porrúa (16), nos ofrece una subclasificación de los Estados compuestos en dos grupos:

- a) "La constituida por los que, no obstante la unión, - continúan teniendo representación internacional. Tales son las Confederaciones, las Uniones Reales y -- las Uniones Administrativas.
- b) Las que significan la inclusión de los Estados que - se reúnen dentro de una organización constitucional- y carecen de esa representación internacional, que - se atribuye al Estado Superior que forma la Unión. - Tales son los Estados Federales".

El modelo más frecuente del Estado compuesto, lo encontramos en el Estado Federal y sus características son - las siguientes:

- a) Tiene un territorio propio, que es el resultado de la unión de los territorios de todas las entidades - federativas.
- b) Población propia, constituida por la población integrante de cada uno de los Estados miembros en conjunto.
- c) Un gobierno federal, que es el encargado del ejercicio de la soberanía constitucional, y aunque las entidades federativas tienen su propio gobierno solo - pueden ejercer su libertad y soberanía en asuntos -- relativos a su particular y exclusivo ámbito territorial, por lo que están subordinados a las disposiciones constitucionales en lo tocante a asuntos de interés general, o de carácter internacional.
- d) Tiene una legislación federal, representada principalmente por la constitución política que es la ley-

suprema del país.

- e) La competencia de sus órganos está distribuida de la siguiente manera:

Los órganos federales son los supremos y en un grado inferior de importancia están los de los estados y municipios, sin embargo esta competencia depende fundamentalmente de dos aspectos, que son: en razón del territorio y en cuanto a la materia, y aquella depende de las disposiciones expresadas en la constitución.

- f) La personalidad del Estado es única, de tal manera -- que en el ámbito internacional, no existe la participación aislada de una o varias de las entidades federativas, sino a través de un todo, que es el Estado Federal.

- g) Normalmente la división de poderes está determinada de la siguiente forma:

Poder Ejecutivo: Jefe de Gobierno, o Presidente de la República.

Poder Legislativo: Congreso, o Cámaras de Diputados y Senadores.

Poder Judicial: Tribunales, Jurados y Jueces.

El modelo principal de Estado compuesto, por su organización, figuras internas y trascendencia, es el de los Estados Unidos de Norteamérica, y de él se desprenden los de muchos otros Estados, tal es el caso del Estado Mexicano.

Otras formas de Estados compuestos se presentan en las -- llamadas federaciones y confederaciones de Estados, que-- son el resultado de tratados entre dos o más Estados que, -- sin comprometer la soberanía de los Estados miembros, -- acuerda que un órgano colegiado común sea quien los re-- presente en el orden internacional para determinados fi-- nes. Ejemplos típicos e nuestros días, los encontramos -- en los casos de la federación de los nueve Emiratos y -- Sultanatos del Golfo Pérsico o bien el de la Federación -- de Malasia. Pueden también formarse confederaciones, -- que consistan en la unión de varios Estados soberanos, -- para la defensa en común de agresiones exteriores, para -- asegurar la paz y el bienestar interno. De tal manera -- que el poder la confederación se limita a los órganos -- supremos de los Estados miembros pero no afecta en lo -- particular la vida y derechos de los ciudadanos de cada -- uno de los Estados que la conforman.

Encontramos ahora el caso de la Unión Real y la Unión -- Personal figuras ambas, que hoy en día son prácticamente -- inexistentes, pero que se presentaron en algunos Estados -- europeos antes de la primera guerra mundial como el ca-- so de la monarquía Austro-Húngara. La Unión real se --- presenta así, cuando dos o más Estados Monárquicos ---- tienen un sólo rey y por medio de tratados, establecen -- órganos comunes; ofrece la corona a un rey que ya lo es -- de otro Estado, la diferencia con la Unión Real es que - en lo personal cada Estado se rige por su propia consti-- tución, es decir, no crean órganos comunes de represen-- tación. De cualquier manera tanto una como otra clase - de Unión, no crean un Estado nuevo, sino que solo alte-- ran su individualidad por las circunstancias de la unión.

Por otra parte existen algunas figuras especiales de or--

ganización política, que presentan características muy-particulares, dentro de las que podemos mencionar al Estado de la Ciudad del Vaticano, la organización de las Naciones Unidas y la Comunidad Británica de Naciones.

El Estado de la Ciudad del Vaticano, surge como consecuencia del Tratado de Letrán, celebrado en el año de 1929 entre el Gobierno Italiano y la Santa Sede, y en el que se establece que será reconocida la potestad exclusiva de jurisdicción, así como la propiedad del Vaticano, regido éste por el Sumo Pontífice. Existe polémica en cuanto al carácter que guarda el Estado de la Ciudad del Vaticano, sin embargo siguiendo el pensamiento de Groppali podemos afirmar que:

El Estado de la Ciudad del Vaticano es un Estado Monárquico absoluto de tipo patrimonial, pero que contiene caracteres que lo distinguen de una manera singular, ya que en lo referente a la soberanía, ésta no pertenece al Estado del Vaticano, sino a la Santa Sede representada por el Sumo Pontífice. La Santa Sede tiene doble personalidad como órgano supremo tanto de la iglesia como del Estado del Vaticano, en cuanto a su fin, igual que todos los Estados se dirige a la consecución del bien común de todos sus componentes, pero fundamentalmente persigue estar al servicio de la Santa Sede, asegurándole soberanía real, que le permite actuar con entera independencia, evitando la intromisión de poderes extraños en su misión de ser el recinto de la Iglesia Católica, finalmente y de acuerdo con el artículo 24 del citado tratado de Letrán, se establece que en todo caso y siempre será considerada territorio neutral e inviolable.

La Organización de las Naciones Unidas por su parte, na ce con la carta de San Francisco en 1945, con la finali dad fundamental, por parte de las naciones vencedoras en la segunda guerra mundial, de crear una organización in ternacional para el mantenimiento de la paz y de la se- guridad con el propósito de evitar en el futuro la apa- rición de nuevas guerras, y asegurar en la medida de lo posible, el arreglo pacífico de los conflictos interna- cionales, finalidad que por cierto, ha dejado de cumplir se en numerosas ocasiones debido a la gran influencia - que en ese Organismo, sustentan las grandes potencias - del mundo.

Sin embargo apegándonos al objeto de determinar la natu- raleza de esta organización, diremos que no se trata de la creación de un Estado superior a otros Estados, sino de una asociación de Estados que conservan en todo mo- -- mento su independencia y soberanía, colaborando en comu nidad en distintas funciones que ese organismo designa- para beneficio común. Existe dentro de ésta, el llama- do Consejo de Seguridad que está constituido por cinco- Estados que son; Estados Unidos, Inglaterra, China, -- la URSS y Francis, mismos que gozan del derecho de ---- veto.

La Comunidad Británica de Naciones es también una figu- ra singular dentro de las organizaciones de los Estados actuales y está constituida por Estados como: Inglate- rra, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, la India, Jamaica, Kenya, Pakistán, Las Islas Bahamas y las Bermudas, Singa- pur, Trinidad y Tobado, Gambia, Zambia y Guyana, cada - uno de los Estados miembros goza de un gobierno propio, pero su grado de independencia con respecto a Inglate-

rra varía desde una total independencia, hasta la absoluta dependencia de las decisiones del Gobierno Inglés, sin embargo en el aspecto externo existe una permanente actitud de solidaridad y fidelidad a la corona británica y se deja sentir en asuntos o conflictos del orden internacional, en los que puedan estar involucrados --- sus miembros.

1.2.- ORIGENES DEL ESTADO MEXICANO.

Para hablar de los orígenes del Estado Mexicano, es pertinente remitirnos a los de nuestra cultura y de una manera más específica, a aquella que nace y se desarrolla en el altiplano del territorio mexicano.

Después de ciento sesenta y cinco años de nómadas, el 18 de julio de 1325, llegaron los Aztecas a un islote de la Laguna de Texcoco, donde fundaron su ciudad, encontrando ahí, según tradiciones, un águila parado sobre un nopal, devorando una serpiente. Dieron al lugar el nombre de Tenochtitlán, que significa "lugar del tunal sobre piedra" o bien lugar de Mexitli, México.

En un principio, el gobierno del pueblo Azteca estuvo rígido por un grupo aristócrata, del que se elegía a las veinte personas más notables por su nobleza y sabiduría y aunque eran comandados por su principal sacerdote ---- Tenoch, éste no fungía como rey de la nación y es precisamente en el año 1376 cuando surge el primer rey de --- México, de nombre Acamapictzin estableciendo una monarquía que, si bien era auxiliada por un grupo importante de nobles en las decisiones más importantes, también era

prácticamente de transmisión hereditaria, salvo casos --
excepcionales.

El décimo primero y último de los reyes Aztecas fué ----
Cuauhtemoc (aguila que cae), su reinado fué corto de ---
1520 a 1521 y durante la época de invasión por parte de-
los españoles, mismos que lo toman prisionero y le dan -
muerte en el año de 1522 dando por terminado así el impe-
rio Azteca.

De 1521 a 1527, el mando del Estado Mexicano estuvo a --
cargo de Don Hernando de Cortés y de Monroy, quien esta-
bleció durante ese período una capitanía general, eri---
giéndose el conquistador, en gobernador y capitán gene--
ral.

De 1528 a 1531 surge la primera audiencia presidida por-
Nuño de Guzmán, quien fué el primer magistrado propiamen-
te civil enviado por la Corte de España.

En 1535 se inicia la época del Virreinato, siendo Don --
Antonio de Mendoza el primero de una lista total de se--
senta y dos virreyes y el último de ellos Don Juan -----
O'Donojú, quien es nombrado virrey en el año de 1821, --
mismo en el que abandona el poder aceptando la carta de-
Independencia.

Con la entrada del ejército trigarante a la ciudad de --
México en septiembre de 1821, Agustín de Iturbide en su-
carácter de primer comandante del mismo, entregó el po--
der a una junta gubernativa, integrada por los que desde
su punto de vista, eran los hombres más distinguidos de-
los distintos grupos sociales y partidos políticos del -
país y claro, al frente de dicha junta fué proclamado por
unanimidad el mismo Iturbide, quedando el poder ejecuti-

vo a cargo de una regencia integrada por cinco individuos.

Dicha forma de gobierno provocó un gran clima anárquico en el territorio nacional, de tal suerte que el siguiente paso de Iturbide fué proclamarse en mayo de 1822 como primer emperador constitucional del Imperio de México. - Ante el poco éxito de su gobierno, Iturbide se ve obligado a abandonar el poder en marzo de 1823, instaurándose entonces un gobierno provisional con el título de poder ejecutivo, integrado por tres personas que fueron Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete.

Sin embargo es en el año de 1824 cuando se reúne el congreso para formular la constitución que organizaría federalmente al Estado Mexicano, designando a la ciudad de México como Distrito Federal y asumiendo el poder Guadalupe Victoria como primer Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Esto de ninguna manera significó que se hubiese logrado la unidad nacional, la constitución fué duramente criticada por los grupos conservadores, como una simple copia de las constituciones de Francia y de los Estados Unidos de Norteamérica, el clima político del país era aún violento, pero definitivamente marca el punto de partida de la forma de gobierno que hasta nuestros días opera en nuestro territorio.

Cabe hacer mención aquí, que entre los años de 1863 y 1866 fué instaurado en México por un grupo de simpatizantes y con el apoyo del gobierno francés, el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, sin embargo dicho imperio nunca llegó a ser reconocido por la totalidad de la población. Por lo tanto señalamos la presidencia de Guadalupe Victoria, como el primer momento en que el sistema federal se ejercita para gobernar al Estado Mexicano,

ya con una conformación territorial, social, económica, - cultural y política, que pretende ser una sola.

1.3.- EL ESTADO MEXICANO EN LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917.

La Constitución de un país es fundamentalmente una norma, la norma primera, la de mayor jerarquía y de la que derivan y delimitan todas las demás normas del orden jurídico. Enmarca por otra parte, la evolución jurídico-política de una nación, así como la forma de organización que - un pueblo se ha fijado, dejando ver cuales son los principios más importantes que norman la vida de una nación.

La Constitución de 1917 es el resultado de proceso revolucionario experimentado por nuestro país a principios de este siglo, es la Constitución vigente dentro del mismo, - ha experimentado un gran número de reformas desde su promulgación hasta la fecha, pero constituye también el pilar sobre el que se ha sustentado el desarrollo del Estado Mexicano, razón por la cual nos avocamos a analizar -- los principales preceptos en ella contenidos, que determinan la estructura orgánica de aquel, así como sus funciones fundamentales.

Es sin duda el artículo 40 constitucional, el que indica las bases estructurales del Estado Mexicano y a la letra dice: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en - una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental".

De este artículo se desprenden cuatro elementos característicos del Estado Mexicano: República, Representación,

Democracia y Federación.

Sin embargo el principal de ellos es la República como -- forma de gobierno, en tanto que los otros fungen como delineadores de ésta y su explicación la encontramos en el apartado 1.1 de este capítulo.

El párrafo primero del artículo 41 constitucional establece que: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particularidades de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

De la lectura del párrafo anterior se desprende el sistema representativo, al afirmar que el pueblo ejercerá su soberanía (derivada del artículo 39) por medio de los poderes de la unión, de tal forma que el pueblo como titular de la soberanía nacional delega a ciertos órganos la facultad de actuar en su nombre. Asimismo plasma la supremacía de la constitución sobre los ordenes federal y local, y reafirma que el único soberano es el pueblo, -- de tal manera que los estados miembros son únicamente autónomos, con la capacidad de actuar libremente dentro de la competencia que la constitución general les otorga y siempre que no atenten contra las disposiciones en ella contenidas.

El artículo 42 constitucional se refiere a las partes que integran el territorio nacional y de la lectura del mismo, deriva la apreciación de la que algunos autores deno-

minan "Tesis tridimensional" del ámbito espacial de validez de nuestro orden jurídico, es decir, se considera como parte del territorio no solamente la superficie terrestre, sino también el espacio y el subsuelo, con las respectivas limitantes conforme a derecho. Es evidente que al mencionar el Territorio Nacional, debemos remitirnos al artículo 27 de la Carta Magna que en sus veinte fracciones, conforma el fundamento de los logros derivados del movimiento revolucionario, conteniendo los principios de la reforma agraria, la propiedad de las tierras y aguas de la nación, la regulación de la propiedad privada, así como las limitaciones a ésta, por medio de la expropiación. La pequeña propiedad tanto rural como urbana y la determinación de los bienes del dominio público de la Federación.

La variada dimensión que ha tenido este artículo, que contempla tantos aspectos diferentes, ha provocado dificultad aplicativa y de ella han derivado un gran número de reformas en su contenido, pero sin dejar de constituir, junto con los artículos 3o. y 123o. los fundamentos sociales en que se apoya gran parte de los postulados del proceso revolucionario en nuestro país.

Por otra parte el artículo 28 constitucional establece la prohibición de los monopolios, pero aclara en su párrafo cuarto que; "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto; acuñación de moneda; correos; telegrafos; radiotelegrafía y comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno

no Federal; Petróleo y los demás hidrocarburos; Petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad, ferrocarriles, y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión."

En lo que respecta a la división de poderes, el artículo 49 constitucional a la letra indica:

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

El artículo anterior alude al, tan polémico concepto, -- de la división de poderes, mismo que representa uno de los dogmas políticos más trascendentes del constitucionalismo moderno, hay quienes lo consideran un simple concepto doctrinario inmóvil e ineficaz y frente a esta idea surge aquella que la interpreta como una Institución --- Jurídico-Política dinámica y en constante evolución. Considero que dicha división de poderes es conveniente, --- fundamentalmente porque llevada a cabo con apego a las disposiciones legales constituye un freno al abuso del poder y permite una adecuada distribución de la actividad político-administrativa del Estado, sin permitir cla

ro está, que se disgregue la unidad que constituyen los tres poderes en la conformación del llamado Supremo Poder de la Federación.

Como consecuencia de esta división de poderes, nuestra Constitución Política determina la forma en que deben realizarse las funciones encomendadas a cada uno de los tres poderes y así el artículo 50 de la Carga Magna estatuye: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores."

De esta manera y contemplados en los artículos del 51 al 70, se establecen los procedimientos por medio de los cuales se lleva a cabo la representación política, los requisitos para que ésta se dé, así como el funcionamiento de cada una de las Cámaras.

El Poder Ejecutivo es contemplado por el artículo 80 de la siguiente forma:

"Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

De los artículos 81 al 89 se establecen los requisitos, obligaciones, facultades y procedimientos, para que el Presidente de la República ejercite el mando del Poder Ejecutivo.

Dentro sus artículos 94 al 107 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el funcionamiento del Poder Judicial.

El párrafo primero del artículo 94 prescribe;

"Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales - de circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en juzgados de distrito". En los subsecuentes artículos mencionados se plasma la conformación y diferentes actividades de cada una de las -- instituciones y funcionarios del Poder Judicial, así como los diversos mecanismos para la resolución de las controversias.

Por otra parte en su artículo 90, nuestra Constitución - determina la forma de Administración del Estado Mexicano en los siguientes términos; "La Administración Pública-Federal será centralizada y paraestatal conforme a la - Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá - los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases gene--rales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo-Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

En su artículo 115 nuestra Constitución, establece la - administración de los estados de la República, sobresaliendo en él las siguientes disposiciones:

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la -- forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su - organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna- autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del- Estado."

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad- jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la - Ley."

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacien- da, la cual se formará de los rendimientos de los- bienes que les pertenezcan, así como de las contribu- ciones y otros ingresos que las legislaturas es- tablezcan en su favor..."

En la lectura de los anteriores enunciados se aprecia - la voluntad del constituyente de acreditar la autonomía y libertad del Municipio, fundamentando en ella el Sis- tema Democrático Mexicano y dando a la Institución Muni cipal tres características fundamentales;

a) Autonomía Política; b) Autonomía Financiera y c) Au- tonomía Administrativa, conceptos valiosos para la bu- na conducción de la Administración Estatal, que en la - práctica se ven muy frecuentemente truncados.

En los artículos anteriores hemos contemplado los fundamentos estructurales del Estado Mexicano en lo que respecta a su soberanía, territorio, forma de gobierno, división de poderes y tendencia administrativa. En lo referente al sistema educativo el artículo 3o. indica -- fundamentalmente; "La educación que imparta el Estado, Federación, Estados, Municipios tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia..."

El mismo artículo dispone que la referida educación será; Laica, Democrática, Nacional, de carácter social, - solidario e integral.

En materia de trabajo, el artículo 123 dispone fundamentalmente; "Toda persona tiene derecho al trabajo digno- y socialmente útil; al efecto, se promoverán la crea--- ción de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las -- cuales regirán:

- A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo;...
- B. Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Dis-- trito Federal y sus trabajadores."

Finalmente, es evidente que un par de artículos de reciente inclusión en nuestra Constitución, han influido trascendentalmente en la actividad del Estado Mexicano, ellos son; los artículos 25 y 26, analizaremos ahora el primero de ellos, ya que del segundo nos ocuparemos en un apartado especial, dentro del capítulo tercero de este trabajo, tomando en cuenta que, es precisamente en este precepto, en el que se contempla la Planeación Democrática del Estado Mexicano.

El artículo 25 señala:

"Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su Régimen Democrático y que, mediante 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.

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

Al desarrollo económico Nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, áreas estratégicas que se señalan en el Artículo -- 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores -- social y privado de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución."

El artículo anterior constituye el fundamento de la contemplación que el Estado hace al ordenamiento y dirección económica del país, incluyendo en su redacción ---

elementos que van encaminados a la consecución de dicha dirección o rectoría económica del Estado. Cabe destacar dentro de ellos la función del Estado, de planear y conducir la actividad económica del país, así como - la determinación de las áreas de participación de los sectores; público, social y privado con el objeto de - contribuir al desarrollo económico de la nación.

En el precepto citado se sientan las bases para llevar a cabo la planeación desde el punto de vista económico, misma que es importantísima pues debe dar un marco adecuado, en la distribución de recursos para realizar -- la planeación global a la que se refiere el artículo - 26 de nuestra Carta Magna.

BIBLIOGRAFIA CAPITULO PRIMERO

- 1.- CITADO POR POSADA ADOLFO "LA IDEA PURA DEL ESTADO" - EDITORIAL REVISTA DE DERECHO PRIVADO, MADRID, 1944, - PAG. 56.
- 2.- ARNAIZ AMIGO AURORA "QUE ES EL ESTADO?" CENTRO - DE ESTUDIOS SOBRE LA UNIVER- SIDAD COORDINACION DE HUMA- NIDADES U.N.A.M. 1979, PAG. 8.
- 3.- ARNAIZ AMIGO AURORA OP. CIT. PAG. 7.
- 4.- PORRUA PEREZ FRANCISCO "TEORIA DEL ESTADO" EDITO-- RIAL PORRUA MEXICO, VIGESI- MA EDICION 1985, PAG. 190.
- 5.- GONZALEZ URIBE HECTOR "TEORIA POLITICA" EDITORIAL PORRUA MEXICO, TERCERA EDI- CION 1980, PAG. 624.
- 6.- GONZALEZ URIBE HECTOR OP. CIT. PAG. 156.
- 7.- GONZALEZ URIBE HECTOR OP. CIT. PAG. 157.
- 8.- GARCIA MAYNEZ EDUARDO INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL- DERECHO, EDITORIAL PORRUA, - MEXICO 1963, PAG. 103.
- 9.- SANCHEZ AGESTA LUIS "PRINCIPIOS DE TEORIA POLITI CA", EDITORA NACIONAL, MA-- DRID, 1966, PAG. 63.
- 10.- GONZALEZ URIBE HECTOR OP. CIT. PAGES. 160, 162.
- 11.- GONZALEZ URIBE HECTOR OP. CIT. PAG. 394.
- 12.- PORRUA PEREZ FRANCISCO OP. CIT. PAG. 456.

- 13.- PORRUA PEREZ FRANCISCO OP. CIT. PAG. 458
- 14.- MAQUIAVELO NICOLAS "EL PRINCIPE" EDITORIAL -
UNIVERSO, S.A., LIMA, ---
PERU, 1973, PAG. 15.
- 15.- GONZALEZ URIBE HECTOR OP. CIT. PAG. 402.
- 16.- PORRUA PEREZ FRANCISCO OP. CIT. PAGES. 462 Y 463.
- .- COLEGIO DE MEXICO "HISTORIA GENERAL DE MEXI
CO", TOMO II, MEXICO, ---
1973.
- .- OLAVARRIA Y FERRARI ENRIQUE "RESUMEN INTEGRAL DE MEXI
CO A TRAVES DE LOS SI----
GLOS" COMPANIA GENERAL DE
EDICIONES, S.A., MEXICO -
NOVENA EDICION 1968.
- .- GROPPALI ALESSANDRO "DOCTRINA GENERAL DEL ES-
TADO", EDITORIAL PORRUA -
HNOS. 1944.
- .- CARPIZO JORGE "LA CONSTITUCION MEXICANA
DE 1917", SEXTA EDICION,-
EDITORIAL PORRUA, MEXICO,
1983.
- .- CONSTITUCION POLITICA DE-
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICA
NOS.

CAPITULO SEGUNDO

II.- ANTECEDENTES Y DIFERENTES DEFINICIONES, DENOMINACIONES Y CLASIFICACIONES DEL CONCEPTO PLANEACION.

En el presente capítulo analizamos cronológica y terminológicamente el concepto "planeación", tomando en consideración que su ejercicio es realmente reciente dentro de la Administración y Economía del Estado, -- pues surge en este siglo y su desarrollo es permanente en la mayoría de los países del mundo. Por otra parte se le ha definido desde diversos puntos de vista, asimismo han surgido vocablos que le son semejantes, o bien, llegan a equipararsele, derivando además, en clasificaciones que corresponden principalmente -- a las formas de gobierno imperantes dentro de los distintos Estados.

Debido a lo anterior, es conveniente realizar un desglose de las particularidades de la planeación, con la finalidad de lograr una interpretación más clara, -- acerca de su funcionamiento en las sociedades actuales.

2.0.-BREVE HISTORIA DE LA PLANEACION.

La Tendencia para la formulación de planes globales -- de largo plazo y la creación de Instituciones para -- llevar a cabo tal propósito, se ha desarrollado en -- los últimos cuarenta años y encuentra su antecedente fundamental en el primer Plan Quinquenal del año de 1928 en la Unión Soviética¹, en este año, la Comisión de Planificación Estatal (creada en 1921) inicia sus actividades prácticamente, surge como uno de los prin

cipales postulados del gobierno de la post-revolución, y como una respuesta al desorden económico propiciado por el "Laissez-Faire" del siglo XIX.

Antes de la revolución soviética de 1917, el desarrollo económico de los países se sujetaba principalmente al funcionamiento del mercado. En palabras de Arturo Guillén;

"La Planificación debe ser considerada como una categoría histórica, que aparece con la propiedad social de los medios de producción, aunque esto no invalide, por el contrario, el que su carácter de instrumento, - de medio, esté sujeto a una continua tecnificación".²

(Podemos apreciar aquí, como es equiparado el concepto "planeación" con el de "planificación". En el --- apartado 2.1 de este trabajo hablaremos al respecto).

La crisis mundial del año de 1929, derivada de los -- efectos de la primera guerra mundial, causó estragos en todos los países del mundo, principalmente en las economías capitalistas. Este síntoma fué menos intenso en la Unión Soviética, debido, en buena medida, -- a la puesta en marcha del referido Plan Quinquenal, - que contenía fundamentalmente:

- a) Nacionalización de las industrias básicas, de los bancos y de los transportes.
- b) Modernización de la agricultura y aglutinación de -- infinidad de unidades económicas particulares en - empresas colectivas.

El gigantesco esfuerzo de los Planes Quinquenales --- Soviéticos fué cobrando prestigio en toda Europa y -- obviamente, llegó también a América, en donde los Estados Unidos se hallaban también en la necesidad de -

actualizar y revitalizar su Administración Estatal, - claro, en forma distinta a la de los soviéticos, rela cionada en buena medida con el comercio de armamento, e inspirada en la satisfacción de sus necesidades, -- pero preocupándose también porque el desarrollo de la otra corriente no les aventajase.

La Planeación fué tomando matices trascendentales en - Europa, aunque no todos los casos llegaron a ser total mente elogiables, pues existieron casos como el de la "Alemania Nazi", que, con Adolfo Hitler llevó a cabo uno de los Planes de Desarrollo Nacional más impresio nantes del siglo, sin embargo, el absolutismo tan exa gerado y el sistema de gobierno tan opresor, encontra ron la debácle en el desborde ambicioso, fanático e - imperialista de sus propios dirigentes. Un caso simi lar fué el de Italia bajo el gobierno de Benito Mu--- ssolini, aunque en menor grado de desarrollo.

Como consecuencia de la segunda guerra mundial, la ma yor parte de los países del mundo se ven urgidos de - renovar su desarrollo industrial, y en el peor de los casos, en la necesidad de instalar los mecanismos para llegar al desarrollo industrial, por vez primera.

Es así que la planeación constituye en esos momentos - una respuesta a las necesidades de estos países. Cita - remos algunos ejemplos de este fenómeno; "El Reino Unido tiene planes generales de largo plazo desde --- 1944 con el White Paper on Employment y el Economic - Survey en 1947, Francia desde el Plan Monnet de 1946 - para el período de 1947-50, Holanda desde el Memorán - dum sobre el Plan Económico Central de 1946 y el Pre - supuesto Nacional de 1947, Noruega desde el presu pues to de 1946 que incluyó proyecciones hasta 1950, Polo - nia, desde el Plan Económico Nacional de 1946-49, Che

coslovaquia, desde el Plan de dos años de 1946, Hungría desde el Plan de tres años de 1947, Bulgaria desde el Plan de 1947-49, Yugoslavia desde el Plan de cinco años de 1947, Argentina desde el Plan de Gobierno de 1947-51, Filipinas desde el Plan de 1949-53, India desde el Primer Plan de cinco años de 1951-56."³

Podemos también, ejemplificar el caso de algunos países de Latinoamérica que sufren cambios importantes en su administración; Bolivia, con la Comisión Nacional de Coordinación y Planeamiento, Colombia con la Dirección Nacional de Planificación Económica y Fiscal, Puerto Rico con la Junta de Planificación de 1942, Chile con el Ministerio de Economía Nacional de 1942, y México que contaba con Organismos como el Consejo Nacional de Economía en 1941 y la Comisión Federal de Planeación Económica, Organismo Consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional en 1942.

Como consecuencia de ese impulso económico a nivel mundial, con la enorme necesidad de reconstrucción en todos los sentidos, la mayoría de los países del mundo entran en el terreno de la Planeación o Planificación, terreno que hoy en día es muy utilizado por los países en vías de desarrollo, tratando de alcanzar el camino adecuado para lograr satisfacer sus necesidades y utilizando también, este medio, como un mecanismo que contribuya al fortalecimiento de integridad y soberanía nacionales.

Pero no cabe duda que el desarrollo nacional más trascendental de la Post-guerra es el que ha experimentado el pueblo japonés, levantándose de condiciones miserables para conseguir ubicarse en menos de cuarenta años como uno de los países con mayor desarrollo económico, científico, tecnológico e industrial.

Esto se debe en gran medida a las disciplinas de planeación de estas actividades, a la situación tan apremiante que les embargaba y por supuesto a una evolución creciente desde el punto de vista cultural.

Al mismo tiempo la planeación en los Estados Unidos - de Norteamérica, así como en la Unión Soviética se -- mantienen, aunque evolucionados, con corrientes disimboladas, defendiendo lo que se conoce como "Planeación-Indicativa" y "Planeación Imperativa" correspondientemente.

2.1.- DISTINTAS DEFINICIONES.

El concepto Planeación, es generalmente aceptado como equivalente con el de Planificación, la diferencia en estricto sentido entre ambos términos trataremos de - analizarla más adelante, así que para conocer las distintas definiciones utilizaremos ambos conceptos in--distintamente.

Andrés Serra Rojas comenta que tanto Planeación como Planificación tiene un mismo contenido ideológico, ya que los dos términos responden al propósito de formular un plan, afirmando que; en su concepción más elemental Planificación "es la previsión científica del futuro"⁴

Charles F. Merrion la define como: "Esfuerzo organizado para utilizar la inteligencia social en la determinación de la Política Nacional"⁵

La palabra Planeación es usada muy frecuentemente para denotar la elaboración técnica de los medios para la aplicación de una política que se considera dada -

de antemano. Es un medio de política principalmente-económica, que se inició en los países socialistas -- y constituye un elemento esencial de su economía, pero la aplicación de la planeación como método de desarrollo no se limita a los países socialistas como -- hemos mencionado con anterioridad.

Hugo Rangel Couto afirma: "El término planeación --- corresponde a algo relativamente reciente que se refiere a una forma específica y singular de conducir -- lo económico y lo social en una comunidad."⁵

En realidad la planeación corresponde a la satisfacción de necesidades, que se orientan con distintas finalidades unas de carácter general y otras específico, -- observando desde un punto de vista general, se propone una consideración integral de los problemas que -- afectan a un país, y en el otro sentido pueda planear un problema o grupo de problemas relacionados.

Oskar Lange define a la Planificación en los siguientes términos: "El medio de someter la acción de las -- leyes económicas y el desarrollo económico de la sociedad a la dirección de -- la voluntad."⁷

Agrega el autor citado, que el objetivo de la Planificación del desarrollo, consiste en asegurar un volumen de inversión productiva lo bastante elevado como para permitir un crecimiento de la renta nacional mayor, en grado significativo, frente al crecimiento -- de la densidad de población.

Por otra parte, nos presenta un análisis valioso de --

los aspectos hacia los que se orienta la planeación;

"El Plan de desarrollo económico tiene dos aspectos;- en el sector público es vinculante, fija unas normas a seguir por las diversas agencias y organismos públicos, éstos han de invertir determinadas cantidades -- en determinados aspectos y producir cantidades dadas con unos costos determinados. Por cuanto respecta al sector privado, el plan no posee la fuerza de una orden, sino que expresa una orientación que debería cumplirse, constituyendo al mismo tiempo, incentivos adecuados para que los productores individuales realicen precisamente lo que el plan solicita"⁸

Pedro Muñoz Amato define la Planificación como;

"La formulación sistemática de un conjunto de decisiones, debidamente integrado, que determina los propósitos de una empresa y los medios para lograrlo"⁹

Andrés Serra Rojas propone también, un concepto amplio de Planeación definiéndola como; "La adaptación de la producción a las necesidades de la sociedad, ya que la elaboración de un plan no obedece al deseo de organizar y reglamentar la producción sino de adaptarla a su fin, que consiste en la satisfacción de las necesidades sociales, adecuadamente jerarquizadas"¹⁰

Para Mandel: "La planificación es una técnica de coordinación de las actividades económicas con el fin de alcanzar ciertos objetivos prioritarios"¹¹

Como podemos observar, en el mayor número de casos, - los estudiosos de la Planeación dan más bien defini--

ciones de la Planificación y esto obedece principalmente a dos razones:

La primera razón es que, una corriente de autores, -- consideran a la Planeación como la formación de las ideas y su preparación, y a la planificación como el actuar, el llevar a cabo lo planeado, consideran a la planeación como un primer momento, en el que se realiza un quehacer sistemático metodológico y en un segundo momento se presenta la planificación como la objetivización de los planes.

La segunda razón corresponde a que el término "planificación" es de mayor actualidad, sobre todo por la objetivización de los planes, es decir por la puesta en marcha de los mismos.

Sin embargo es muy claro que ambos términos están unidos de manera necesaria y para muchos autores tal distinción no es esencialmente trascendente, pues ya sea con uno u otro de los términos utilizados, la tarea -- está encaminada hacia la elaboración y ejercicio de planes que satisfagan las necesidades de una nación, buscando un desarrollo integral de la misma, decimos integral, porque aún cuando el concepto planeación -- corresponda principalmente al Derecho Económico, también es cierto la planeación dentro de un país debe realizarse no solo en la Economía, sino en todos los terrenos en que el Estado desarrolla sus funciones.

Para una concepción más amplia de la Planeación-Planificación, es conveniente conocer los principios que la orientan, ya que, como apunta Jorge Witker; "La Planificación es una etapa superior de la política --

económica de un Estado, la cual supone un conjunto de pasos e instancias racionales que orientan la acción-estatal en forma coherente, integral y permanente"...¹²

Tales pasos o instancias racionales son los principios de:

a) Racionalidad.

Es el principio fundamental de la planificación, - implica una actitud o comportamiento racional por parte del Estado al realizar la selección de alternativas, orientadas por un análisis científico --- acerca de las ventajas y costos de las mismas, eligiendo aquellas que posibiliten al máximo el aprovechamiento de los recursos empleados.

b) Previsión.

La previsión actúa temporalmente para el futuro, - en razón de este principio es la razón de ser de - la planeación, ésta contiene ámbitos de temporalidad y de espacio, ligados siempre a la actividad - desempeñada en función siempre de los recursos disponibles y al control que se ejerza sobre ellos y los objetivos por alcanzar.

c) Universalidad.

La planeación que lleva a cabo el Estado debe comprender a todos los sectores, las actividades propias de cada uno, y del Estado mismo, para dotar - de coherencia suficiente la actividad planificada-
ra.

d) Unidad.

Los planes en su diferente ámbito deben guardar una estrecha unidad con otros, formando un todo orgánico y compatible, es decir que un plan presupuestal-anual por ejemplo, nunca debe ser ajeno al plan de medio plazo y menos aún al plan global de desarrollo.

e) Continuidad.

El proceso de la planeación es continuo y permanente, dividido en fases y etapas que van repitiéndose con el transcurso del tiempo. Al término de un plan debe ponerse en ejercicio el siguiente, pues de otra manera; implicaría una pérdida económica -- y de esfuerzo significativa.

f) Inherencia.

La inherencia es de carácter técnico y no ideológico doctrinario, ya que cualquier organización socio política debe planear para alcanzar los objetivos fijados. El Estado que no planea, no puede responder a los problemas que se presentan en la convivencia diaria de los pueblos.

El Estado, como sujeto planificador, debe siempre tomar en cuenta los anteriores principios, necesarios -- en todo proceso de planeación, independientemente del sistema socio-político que lo oriente.

2.2.- DIFERENTES DENOMINACIONES.

Ya comentamos, en el apartado anterior, las diferencias fundamentales que existen entre los conceptos planeación y planificación, sin embargo dentro del proceso planificador existen una serie de términos o cate--

gorías, tales términos son los siguientes: El pro---
yecto, el plan y el programa.

- a) Proyecto.- En su acepción más simple implica "la-
disposición que se forma para un tratado, o bien -
el diseño de ejecutar algo".¹³

En opinión de Moisés Gómez Granillo, "el proyecto -
es una especie de plan que se formula tentativamen
te y, por lo tanto con gran frecuencia no es llevado
a la práctica".¹⁴

En el proyecto se manejan ideas todavía sin preci-
sión, ni objetividad, es el inicio de una hipóte--
sis de una serie de unidades pequeñas. Constituye
el primer paso del proceso planificador, se elabo-
ra tomando en consideración datos estadísticos, que
ayuden a realizar un diagnóstico de la realidad im-
perante y proyecta las tendencias que se observa--
ran en el curso del tiempo.

- b) Programa.- Comunmente encierra ciertas intenciones
que se definen, pero que no se cuantifican. Es un
conjunto de proyectos, que contiene un principio -
de coordinación para lograr sus objetivos. El pro-
grama requiere congruencia con la política general
seguida por un gobierno determinado y contar con -
la aprobación de los sectores sobre los que habrá-
de ejercer influencia, de tal manera que la discu-
sión y análisis de los mismos, es pieza fundamen--
tal que garantiza la eficacia de las acciones pro-
gramadas, pues entonces corresponde exactamente --
a una serie de inquietudes y necesidades que, al -
ser exteriorizadas y evaluadas, conducirán a un --
buen camino, ya que existe conocimiento de causa en-

las acciones contempladas.

- c) Plan.- Denota, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la idea de "intento, proyecto o estructura"¹⁵

El anterior concepto es demasiado genérico y por lo tanto, no es lo suficientemente claro, así que ubicándonos en términos de la economía moderna, encontramos definiciones como la de Charles Bettelheim, para quien "un plan está constituido por el conjunto de disposiciones adoptadas, con vistas a la ejecución de un proyecto"¹⁶

Hay conceptos más amplios, como el de Pedro Muñoz Amato; "Un plan consiste en la definición de objetivos, la ordenación de los recursos materiales y humanos, la determinación de los métodos y de las formas de organización, el establecimiento de medidas de tiempo, cantidad y calidad, la localización espacial de las actividades, y otras especificaciones necesarias para encauzar racionalmente la conducta de una persona o grupo"¹⁷

Fundamentalmente el plan es un esquema que se desarrolla con precisión numérica, o, que al menos debiera desarrollarse así, es una culminación de los anteriores pasos (proyectos y programa), abarca un todo. Un conjunto de programas en los que se contienen las posibles soluciones para la satisfacción de las necesidades más imperantes en un momento dado.

Una vez que el plan está elaborado y se definen los

objetivos, se encomienda a los responsables de la Administración Pública, con el propósito de asignarle los recursos necesarios, realizando una división del trabajo en términos racionales, definiendo además las -- líneas de autoridad y los mecanismos de asesoría para su pleno ejercicio.

2.3.- DIVERSAS CLASIFICACIONES.

La planeación, ha sido clasificada fundamentalmente, -- en dos grandes corrientes, constituidas por La Planeación Imperativa o Compulsiva y La Planeación Indicativa o Flexible.

a) Planeación Imperativa.- Se presenta cuando los diferentes factores de la producción, son dirigidos autoritariamente para conseguir los objetivos del plan, dicho plan es concebido y llevado a la práctica por el Estado. Nace en la Unión Soviética -- en 1928 y de ahí se extiende a los demás países -- socialistas.

La Planeación Imperativa tiene como antecedente -- inmediato, la concepción Leninista de que el mecanismo económico sea dirigido por un solo plan, --- aunque en la práctica se desarrollen una serie de planes. El Estado ejerce el control absoluto de -- los medios de producción por medio de un órgano -- central que dirige la economía, la propiedad privada no existe, pues la propiedad de la tierra y la industria se colectiviza.

En la Unión Soviética, que es el modelo más repre-

sentativo de la planeación imperativa, los organismos centrales de planificación son los siguientes:

- 1.- El Gosplan, o Comité que funciona dentro del Consejo de Ministros.
- 2.- El Consejo económico del Estado (organismo científico-económico estatal del Consejo de Ministros).
- 3.- Otros organismos que planifican sus respectivas áreas; Hacienda, Comunicaciones, Banco del Estado, etc.
- 4.- Dependencias planificadores a nivel local, cuya función es planificar la industria, los transportes, la labor cultural y social, el fondo de vivienda y los demás servicios públicos.

Es evidente el desarrollo económico, tecnológico y cultural que ha experimentado la Unión Soviética a partir de 1917, sin embargo también lo es, que lo radical de su sistema de gobierno, ha limitado considerablemente los derechos fundamentales del ciudadano y claro, la ausencia de oposición crítica a la corriente gubernamental, provoca un consecuente desequilibrio en la población, pues, si bien el sistema adoptado tiende a la tutela de toda la población, por otra parte cada día existen mayores problemas burocráticos y un número reducido de funcionarios con grandes privilegios, contraviniendo la ideología que supuestamente sigue la política estatal.

En suma, los comunistas cultivan el máximo grado de control gubernamental sobre la economía y otros

aspectos de la vida.

Los Socialistas Demócratas también la conceptúan en ese sentido, pero insistiendo en que tal participación del gobierno debe basarse en procedimientos -- de representación y responsabilidad democrática y -- limitarse frente a las libertades más fundamentales del ciudadano. En ambas tésis, la idea de la planificación implica que al gobierno corresponde en el -- más alto grado, la responsabilidad de orientar y -- coordinar la economía y el desarrollo de la socie--dad, esto ha provocado que los partidarios del li--beralismo critiquen ampliamente esta forma de pla--neación, por considerarla contraria a la eficacia y como un transtorno al sistema económico, al evitar--el mercado de libre cambio.

- b) Planeación Indicativa.- Está encaminada a definir -- orientaciones a largo plazo, que permitan raciona--lizar las inversiones públicas y privadas y a la -- vez fijando una mayor coordinación a corto plazo, -- para evitar desequilibrios económicos.

La Planeación Indicativa subsiste al lado de una -- Economía de libre mercado, el Estado se convierte -- en director de la vida económica del país, pero con la concurrencia de los diversos sectores de la po--blación, de tal manera que indica las políticas (de esto deriva el calificativo de indicativa), pero se le reconoce a la iniciativa privada la elección de los caminos para llevar a cabo el objetivo determi--nado por la planeación.

En estricto sentido, la planeación indicativa no es

de cumplimiento obligatorio, pues el Estado establece una serie de prioridades y trabajos con el sector privado para alcanzar las metas fijadas. Normalmente se busca el estímulo de áreas poco desarrolladas para nivelarlas con respecto a otras que se encuentran en posición favorable.

Este tipo de planeación encuentra su imagen más representativa en la Francia de la Postguerra, en 1946, donde se practica por primera ocasión a nivel nacional y en los Estados Unidos de Norteamérica.

La Planeación Indicativa, es también conocida como Planeación Democrática, y en opinión de Moisés Gómez Granillo, le corresponde esta denominación debido a que en ella participan; El Estado, empresas privadas, sindicatos de trabajadores y expertos administradores y economistas, principalmente.

Para Gunnar Myrdal la Planeación Democrática consiste en "El conjunto de tentativas deliberadas y concientes emprendidas por el gobierno de un país y en colaboración con las otras entidades, para coordinar de una manera racional las actividades nacionales, a fin de alcanzar mejor y más pronto los fines deseados dentro del futuro desarrollo"¹⁸

La Planeación democrática, debe tomar en consideración el pasado, la realidad presente y definir claramente las ambiciones para el porvenir del país en el que se tenga la intención de llevarse a cabo.

Desde un punto de vista estadístico, aparece como más eficiente la llamada planeación imperativa, llamada por muchos la verdadera planeación, pues como vimos, el Estado tiene el control absoluto de cuanto sucede dentro de su territorio, violando, sin embargo, y en gran medida, los derechos humanos -- de sus habitantes y en lo que corresponde a la llamada planeación Indicativa, depende para su realización de una gran armonía entre el Estado y los diversos sectores de la población, quienes deben actuar con gran conciencia y sentido nacionalista, pues de lo contrario, se corre el grave riesgo de incumplimiento de los planes considerados, o el enriquecimiento desmesurado de unos pocos y el empobrecimiento de muchos.

Clasificación de los Planes.

Los planes para el desarrollo pueden ser tantos como necesidades surjan, y pueden estar enfocados a cualquier actividad, es decir a la agricultura, a la educación, etc., sin embargo generalmente han sido clasificados en; globales, sectoriales y regionales; éstos, a su vez llevan en sí mismos la duración que puede ser a largo plazo, plazo medio, anuales o presupuestales¹⁹.

El Plan Global se orienta a la realización de un análisis de la economía nacional en general, así como a la determinación de las áreas que deben ser estimuladas para crear el desarrollo nacional.

El Plan Sectorial se refiere principalmente a actividades de los particulares, como la industria, el turismo, la ganadería, la minería, etc., y su ob--

jetivo es romper con círculos viciosos en estas -- áreas, que pudieran ser provocados por atraso en la tecnología, falta de inversión o cualquier otro aspecto que motive su falta de desarrollo.

El Plan Regional se propone una distribución de la inversión conforme a las posibilidades naturales, humanas y de capital en cada una de las regiones del país, es decir que un sector determinado se divide en regiones y de acuerdo con las necesidades y posibilidades de cada una de éstas, será como se desarrolle la inversión.

Los planes de largo plazo son normalmente globales y tienen una duración promedio de diez años, más o menos, de acuerdo con las circunstancias particulares y los objetivos de cada nación.

Los planes de mediano plazo son generalmente de cinco años, un caso ilustrativo puede ser el de los planes quinquenales de la Unión Soviética ---- (aunque por otra parte se trate de un plan global, pues abarca a toda la nación).

Los planes anuales o presupuestales corresponden a la repartición que hace la administración pública de los recursos con los que se cuenta para su labor durante un año.

BIBLIOGRAFIA CAPITULO SEGUNDO

- 1.- MUÑOZ AMATO PEDRO "INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA", FONDO DE CULTURA ECONOMICA, CUARTA - REIMPRESION, MEXICO, 1973.- PAG. 101.
- 2.- GUILLEN ARTURO "PLANIFICACION ECONOMICA A LA MEXICANA" EDITORIAL NUESTRO TIEMPO 7a. EDICION, --- MEXICO 1985, PAG. 15.
- 3.- MUÑOZ AMATO PEDRO OP. CIT. PAG. 101.
- 3.- SERRA ROJAS ANDRES "DERECHO ECONOMICO" EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, - 1981, PAG. 276.
- 5.- CITADO POR SERRA ROJAS ANDRES OP. CIT. PAG. 276.
- 6.- RANGEL COUTO HUGO "EL DERECHO ECONOMICO", EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1980, PAG. 254.
- 7.- LANGE OSKAR "ENSAYOS SOBRE PLANIFICACION ECONOMICA", EDITORIAL ARIEL BARCELONA, ESPAÑA, 1970. -- PAG. 21.
- 8.- LANGE OSKAR OP. CIT. PAG. 34.
- 9.- MUÑOZ AMATO PEDRO OP. CIT. PAG. 99.
- 10.- SERRA ROJAS ANDRES OP. CIT. PAG. 281.
- 11.- MANDEL ERNEST "TRATADO DE ECONOMIA MARXISTA", EDITORIAL ERA, MEXICO - 1969.

- 12.- WITKER JORGE "DERECHO ECONOMICO" COLECCION DE TEXTOS UNIVERSITARIOS, --- MEXICO 1985, PAG. 57.
- 13.- DICCIONARIO EVEREST DE LA LENGUA ESPAÑOLA EDITORIAL EVEREST, LEON, ESPAÑA, 1970, PAG. 934.
- 14.- GOMEZ GRANILLO MOISES "BREVE HISTORIA DE LAS DOCTRINAS ECONOMICAS", EDITORIAL --- ESFINGE, MEXICO 1977, PAG. 282.
- 15.- SERRA ROJAS ANDRES OP. CIT. PAG. 276.
- 16.- CITADO POR SERRA ROJAS ANDRES OP. CIT. PAG. 276.
- 17.- MUÑOZ AMATO PEDRO OP. CIT. PAG. 99.
- 18.- CITADO POR RANGEL COUTO HUGO OP. CIT. PAG. 256.
- 19.- GONZALEZ MORALES RAFAEL "LA PLANEACION EN MEXICO, ASPECTOS ECONOMICOS, LEGISLATIVOS Y ADMINISTRATIVOS", TESIS PROFESIONAL, U.N.A.M., 1978, - PAG. 9

CAPITULO TERCERO

III.- LA PLANEACION DEMOCRATICA.

La Planeación Democrática ha sido uno de los principales postulados del período presidencial 1982-1988, sin embargo ésta, se ha practicado en nuestro país con --- anterioridad, aunque no se le había dado tal énfasis - terminológicamente, es decir como "Planeación Democrática", por otra parte, es una representación de Planeación Indicativa.

La Planeación Democrática, se presenta como respetuosa de las libertades individuales y del estado social de derecho, pretendiendo un proyecto nacional y constitucional del desarrollo integral, asignando al Estado el carácter rector y coordinador de las actividades económicas y sociales del país, orientando hacia un objetivo común las actividades estatal, social, privada y -- mixta, dicho objetivo es el desarrollo nacional.

Veamos a través de este capítulo, cual es, a grandes rasgos el paso que ha seguido la actividad planeadora en nuestro país, así como su estructura legal, documentos y organismos que en la actualidad pretenden llevar a cabo la planeación para el desarrollo nacional.

3.0.- ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO.

1930.- Durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio, el 12 de julio se promulgó la Ley sobre Planeación General de la República. Este fué el primer -- paso que se dió en México respecto a la Planea-

ción económica global.

La Ley decía: "La planificación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objetivos: la coordinación y dirección de las actividades de las diferentes dependencias del gobierno, la realización material y constructiva del desarrollo del país, en una forma ordenada y armónica, tomando en cuenta su topografía, clima, salubridad pública, y sus presentes y futuras necesidades. -- Para lograr sus objetivos la ley señalaba la -- creación de dos organismos: La Comisión Nacional de Planeación y La Comisión de Programa".

1933.- Se crea la Ley que establece el Consejo Nacional de Economía. El Partido Nacional Revolucionario, durante la campaña del presidente Cárdenas, propuso el primer Plan Sexenal 1933-1940.- En él se reconoce que en el concepto mexicano - revolucionario, el Estado es un agente activo - de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden público.

El objetivo primordial del Plan era el cumplimiento cabal del artículo 27 Constitucional, a través del reparto de la tierra y el agua a los campesinos organizados; consideraba también que la elevación de los niveles de vida de la población sería resultado de la transformación de la estructura productiva del país y de sus relaciones con el exterior, por lo que proponía: Nacionalizar los derechos del subsuelo, garantizar la oferta nacional de productos mineros, establecer un servicio oficial de exploración que

determinara las regiones mineras que deberían ser reservadas para su explotación, e impedir el establecimiento de monopolios territoriales y garantizar la conservación de tierras petroleras.

1934.- Se publica una nueva Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Ejecutivo Federal.

1935.- Es creada la Contaduría de la Federación, encargada de las funciones que en materia de glosa tenía a su cargo la Tesorería de la Federación.

1936.- Se establece el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos.

1941.- Se pone en marcha el segundo Plan Sexenal, ---- 1941-1946 propuesto por el entonces Partido de la Revolución Mexicana durante el gobierno de Manuel Avila Camacho, se planteó como una continuación del primero. En el seguía siendo el -- problema agrario el objetivo primordial, aunque ya presentaba, una serie de objetivos para los demás sectores de actividad y de la Administración Pública.

1942.- El 9 de julio se crea la Comisión Federal de -- Planificación Económica, con el objeto de aportar los elementos necesarios para el estudio -- de un plan bien concebido, que mediante conclusiones prácticas, permitiera desarrollar la economía, se aceleró el estudio y realización de planes concretos y se instituyeron los Consejos Mixtos de Economía Regional, que se proponían --

mejorar las condiciones económicas, y sociales-- de la vida rural e incrementar la producción -- agropecuaria, así como coordinar las proposiciones conjuntas de los Secretarios de Estado y de los Gobernadores.

1943.- Son modificados los Consejos Mixtos de Economía y se establece la Comisión Intersecretarial para el mejoramiento de la organización de la Administración Pública, dependiente del Ejecutivo Federal y encargada de llevar a cabo un plan -- coordinado.

1947.- Durante el sexenio de Miguel Alemán, no se reanuda la formulación de planes formales, creándose la Ley para el control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el fin de regular la creciente actividad de fomento económico que desarrollaba el sector -- público.

1948.- Se creó la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aunque no fué sino hasta el gobierno del Presidente Adolfo Ruíz Cortines (1952---1958), en que se le dió importancia operativa -- colocándola directamente bajo las órdenes del -- ejecutivo.

1951.- Aparecen las Unidades de organización y métodos otorgándose a la Secretaría de Bienes Nacionales la responsabilidad del actuar como oficina-- central de organización y métodos para apoyar-- los esfuerzos que hicieran las dependencias --- para mejorar su funcionamiento.

1953-1954.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público transformó la Comisión Nacional de Inversiones, en Comité; cambiando nuevamente a Comisión dependiente del Presidente de la República. La Comisión elaboró el primer Programa Nacional de Inversiones 1953-1958. En él se utilizaron por primera vez las cuentas nacionales para fijar metas precisas de crecimiento, y se sujetó a la inversión pública a un programa general de desarrollo.

1958.- Aparece la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado por la que se crea la Secretaría de la Presidencia, con funciones de planeación, coordinación y vigilancia del gasto público y de los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública.

Se llevó a cabo el primer plan de inversiones federales de 1956 a 1958.

1959.- Bajo el gobierno de Adolfo López Mateos, las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y empresas de participación estatal, elaboraron su programa de inversión para 1960-1964. Estableciéndose en ese mismo año la forma en la que debía de actuarse, en relación con los programas de inversión.

1961.- Se publica el Acuerdo sobre la planeación del desarrollo económico y social del país.

1962.- En este año es creada una Comisión Intersecretarial encargada de la formulación de los Planes-

de Desarrollo Económico y Social. Dentro de -- sus labores estuvo el Plan de Acción Inmediata-1962-1964, con el objeto de racionalizar la formación de capital y mejorar la distribución del ingreso para aumentar el dinamismo del mercado-interno, constituyendo el primer intento de --- abarcar dentro de la planeación al Sector Privado.

1963.- Fué presentado un proyecto de Ley Federal de -- Planeación ante la Cámara de Diputados pero sin llegar a su realización.

1965.- Es creada una Comisión de Administración Pública dentro de la Secretaría de la Presidencia, - teniendo entre sus funciones; el estudio de la organización y los sistemas administrativos del Gobierno Federal y proponer las reformas generales que procedieran para racionalizar las estructuras, los procedimientos y el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros de la Administración Pública, adecuándola - a la planeación del desarrollo y al mejoramiento de los servicios públicos. Ese año fué presentado a la Cámara de Diputados un proyecto de Ley de Planeación Económica Nacional.

1966.- El Programa de mayor trascendencia durante el - gobierno de Gustavo Díaz Ordaz fué el Programa de Desarrollo Económico y Social, en el cual la reforma administrativa estaría aparejada con -- el plan de desarrollo, formándose una nueva Comisión Intersecretarial integrada por las Secretarías de Hacienda, Presidencia y Patrimonio -- Nacional. Por otro lado se crea la Comisión de

Estudios del Territorio Nacional y Planeación - (CETENAL) que por medio de levantamientos aerofotogramétricos del país realiza un inventario de los recursos naturales de México.

1971.- Ya durante el gobierno de Luis Echeverría, se dispone el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal, y se desarrolló la planeación sectorial.

La Secretaría de la Presidencia tenía la función de recabar los datos necesarios para la elaboración del plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo.

1972.- Se publica la Ley de Inspección de Adquisiciones.

1974.- Una comisión formada por la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría de Hacienda y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, se encarga de la elaboración del anteproyecto de lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1978. Aparece también el Acuerdo de Programación de Inversiones Federales por Entidad Federativa.

1975.- Se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y se publica un acuerdo por medio del cual, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal tienen la obligación de rendir por lo menos bimestralmente un informe de actividades a sus respectivos órganos de-

gobierno, ese mismo año es presentada ante el - Congreso de la Unión una iniciativa de Ley General de Planeación Económica y Social.

1976.- El presidente José López Portillo, presenta a - su gabinete un documento llamado Bases para la - Elaboración de un Programa de Gobierno, en el - se describe genéricamente la estrategia y acciones que se precisan después, en el Plan Global - de Desarrollo 1980-1982. Ese mismo año se pu - blica la Nueva Ley Orgánica de la Administra - ción Pública Federal, en la que se crea la Se - cretaría de Programación y Presupuesto, encarga da de elaborar los planes nacionales, sectoria - les y regionales de desarrollo económico y so - cial, así como de programar su financiamiento - y de evaluar los resultados de su gestión, con - tando dentro de ella con el Sistema Nacional de Estadística.

También en 1976 se publica la Ley de Presupes - to, Contabilidad y Gasto Público, por medio de - la cual, las actividades de programación, presu puestación, control y evaluación del gasto pú - blico federal, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que dictará - las disposiciones procedentes para el eficaz -- cumplimiento de sus funciones, estableciendo -- que cada entidad contará con una unidad encarga da de planear, programar, presupuestar, contro - lar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

1978.- Se crean el Plan Agropecuario y Forestal, el -- Plan Nacional de desarrollo Urbano, el Plan de

Acción Inmediata para la Promoción y Desarrollo de la Industria Mediana y Pequeña

1979.- Se publica el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y es presentado un documento llamado Metodología del Plan Global de Desarrollo.

1980.- Se publica la aprobación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, asimismo surge el Plan Nacional de Empleo y el Plan Nacional de Turismo-entre otros.

1982.- La Planeación Democrática forma parte de los principios fundamentales del programa político del presidente Miguel de la Madrid, y el 29 de diciembre es aprobada por el Congreso de la Unión la Nueva Ley de Planeación, misma que entra en vigor al año siguiente.

1983.- Son reformados los artículos 25, 26, 27 y 28 Constitucionales. Se pone en marcha el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

En lo que respecta a la consulta popular, ésta aparece en 1933-34 cuando el candidato a la presidencia Lázaro Cárdenas, da la pauta para la solución de problemas específicos, pero su discusión era espontánea durante su campaña electoral.

En el año de 1939-40 también durante su campaña electoral, Miguel Alemán introduce las mesas redondas de programación, desarrolladas ya con un tema fijado de antemano.

En 1957-58 Adolfo López Mateos inicia la modalidad de presentar oradores especializados en diversos temas y-

organiza los Consejos de Planeación Económica y Social.

Durante la campaña de Gustavo Díaz Ordaz se organizan las Asambleas Populares de Programación, al final de las cuales ciudadanos y organizadores entregaban documentos escritos sobre problemas específicos.

Durante 1969-70 Luis Echeverría realizó 940 eventos -- políticos y 28 reuniones nacionales de estudio sobre temas fundamentales del desarrollo nacional.

En 1975-76 José López Portillo realiza 1765 eventos -- de los cuales 134 fueron reuniones de trabajo con expertos en las materias de mayor problemática nacional.

En 1981-82 Miguel de la Madrid llevó a cabo 40 reuniones nacionales, 31 estatales, 9 en el Distrito Federal, 22 foros de campesinos, 24 de fortalecimiento municipal, 9 ideológico culturales y 22 de diálogo con profesionistas.

Como podemos apreciar lo que comenzó como una discreta actividad estatal, se ha tornado actualmente en una -- incesante tarea multidisciplinaria, los tiempos actuales así lo exigen, sin embargo es notoria también la falta de continuidad que ha adolecido la planeación en nuestro país, fundamentalmente en lo que a materia de destino de inversiones se refiere, dicha actividad ha estado encargada a diversas dependencias y tal parece que ese es el principal motivo por el cual no exista -- secuencia en los criterios, cada cambio de sexenio ha provocado un consecuente giro tanto de organismos ejecutores, como, en el peor de los casos, de criterios -- en la elaboración de la planeación. Lo anterior resultaría comprensible si nuestro país experimentara cons-

tantes cambios en cuanto a su sistema de gobierno, sin embargo no solamente no sucede esto, sino que el partido que gobierna, es el mismo desde que la planeación--estatal ha sido puesta en marcha. En los últimos años han sido respetados algunos postulados generales, pero no dejan de ser muchísimos los proyectos que apenas --iniciados han dejado de desarrollarse.

Podría pensarse que dichos cambios corresponden a las--expectativas que se han presentado en cada momento dado y han sido ineludibles, pero es más probable que --correspondan en buena medida a una inadecuada labor administrativa y a una serie de intereses políticos, que aparecen como mecanismos para alentar el ánimo nacional cada principio de sexenio.

La actividad planeadora es intensa, difícil, se está --dando en nuestro país, pero es ineludible su secuencia para lograr un desarrollo íntegro en su ejercicio.

3.1.- ANALISIS DEL ARTICULO 26 DE LA CONSTITUCION POLITICA - DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El artículo 26 Constitucional, redactado en los términos en los que se presenta hoy en día, es muy reciente pues corresponde a la reforma publicada en el Diario - Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983.- Anteriormente se refería a la prohibición de que en -- tiempo de paz, los miembros del ejercito se alojasen - en casas particulares.

Establece las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, así como las bases del Sistema Na--cional de Planeación Democrática y la participación de toda la sociedad en el proceso, mismo que debe contem-

plar el avance político, económico, social y cultural de la Nación.

Su párrafo primero establece:

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

En este primer párrafo, se dispone cual será la forma en la que se lleve a cabo la planeación en nuestro país, siendo responsabilidad del Estado su ordenación y acudiendo a los principios teóricos que debe contener toda planeación. De esta forma afirma que la planeación debe ser sólida, es decir que sea congruente en sus diversos aspectos para que las finalidades sean alcanzadas dentro de un conjunto armónico.

El sistema de planeación debe ser dinámico, esto es, que corresponda a las necesidades de la evolución de las instituciones y problemáticas en un momento dado.

Al prescribir que debe ser permanente, implica que al admitir modificaciones derivadas de su dinamismo, no pierda sus fines esenciales.

Debe ser equitativa, pues el equilibrio entre los sectores de la población debe contener unidad de crecimiento, de tal manera que no se impusiera desmesuradamente un aspecto y se tengan otros en estado deplorable.

Los anteriores principios deben estar vinculados con la consecución del fortalecimiento de la Economía, la

conservación de la independencia de la Nación, y asegurando un proceso democrático en lo político así como - el desarrollo armónico de la sociedad y la cultura.

El párrafo segundo establece:

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta -- Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos 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".

En este fragmento, se enfatiza el tipo de planeación - que debe llevarse a cabo, la Democrática, es decir --- aquella que se caracterice por la abierta participa--- ción del pueblo en la determinación de objetivos, mismos que deben ser acordes con los postulados que encierra la Carta Magna. Determinando además la jerarquización de los programas y planes que se lleven a cabo por la Administración Pública Federal, pues estarán -- sujetos a las disposiciones generales del Plan Nacional de Desarrollo.

Párrafo tercero:

"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 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".

De acuerdo con la Ley de Planeación, en su artículo -- 4o. establece que: "Es responsabilidad del Ejecutivo-Federal la conducción de la planeación nacional del -- desarrollo, con la participación democrática de los -- grupos sociales"... , y en dicha ley se determina la -- facultad de aquel, para determinar los mecanismos y --- condiciones en los que debe darse la planeación, atendiendo siempre, a que se realice auténticamente la conurrencia popular y asignando a diversos órganos de la Administración Pública Federal, principalmente a través de las Secretarías de Estado, funciones encaminadas a lograr el desarrollo nacional en sus áreas co--- rrespondientes. Al mismo tiempo corresponde al Ejecutivo Federal, el sentar las bases sobre las cuales se establecieron convenios entre éste y las entidades federativas tendientes a lograr el desarrollo nacional, -- respetando la soberanía de los estados, pero al mismo tiempo fortaleciendo la Unidad de la Federación.

Prevé también, la reafirmación del Sistema de Economía Mixta, induciendo la participación de la Iniciativa -- Privada en la ejecución de los fines del desarrollo -- nacional, respetando las libertades individuales y manteniendo un ambiente propicio para la conurrencia democrática de aquélla, en las acciones que le correspondan de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo.

Párrafo cuarto:

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

De acuerdo con el artículo 20 de la Ley de Planeación, " en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de -- los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas a -- que se refiere esta Ley"...

Organizaciones representativas de los diversos sectores de la población participaran como órganos permanentes de consulta popular respecto a la planeación democrática, y "Asimismo participarán en los mismos foros los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión".

Por otra parte, el Congreso de la Unión adicionó la -- iniciativa presidencial, estableciendo también la necesidad de que la representación popular, mediante las -- leyes que al efecto dicte, participe en el proceso de la planeación democrática.

Asimismo el artículo 73 Constitucional señala en sus -- fracciones XXIX-D y XXIX-E que el Congreso tiene facultad:

"Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social".

"Para expedir leyes para la programación, promoción, -- concertación y ejecución de las acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarias".

3.2.- LEY DE PLANEACION.

Esta ley entró en vigor el 6 de enero de 1983, abrogando la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930 y derogando las demás disposiciones legales que se opongan a lo que ella dispone. Consta de cuarenta y cuatro artículos, distribuidos en siete capítulos y con cinco artículos transitorios.

El capítulo primero abarca de los artículos lo. al 11- y establece que las disposiciones de la Ley son de orden público e interés social, esta declaración tiene como finalidad que la Administración Pública pueda --- actuar con suficiente flexibilidad cuando sea necesario y en beneficio del interés general o de la economía nacional, en vista de que los objetivos que se persiguen con la planeación superan el interés particular.

El objeto de la ley consiste fundamentalmente en regular el ejercicio de la Planeación Nacional del Desarrollo, obligatoria para la Administración Pública Federal, y en establecer las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la coordinación en materia de planeación entre la Federación y los estados, la concertación e inducción de acciones respecto de los particulares y desde un punto de vista general del conjunto de la población y la forma en la que se llevará a cabo la participación social para la planeación.

Se fijan los principios en los que se sustentará la -- planeación, mismos que derivan de los postulados constitucionales encaminados a la consecución de las metas fijadas por el proyecto nacional.

Define a la Planeación Nacional del Desarrollo como un instrumento del Ejecutivo Federal para el ejercicio -- de las atribuciones que las leyes le confieren, con el objeto de intervenir en la vida de la Nación, transformando su realidad hacia la consecución del desarrollo.

Se determina que la conducción de la Planeación Nacional del Desarrollo es responsabilidad del Ejecutivo Federal, asimismo éste someterá al Congreso de la Unión las acciones que se pretenden llevar a cabo dentro de la Planeación Nacional, con el objeto de realizar las modificaciones que se consideren pertinentes, e informará anualmente a este organismo de las condiciones -- en que la planeación se desarrolla. Se estipula la -- obligatoriedad de que los titulares de las dependencias informen al Congreso acerca de la aplicación de -- los instrumentos de política económica y social que por razón de sus competencias les corresponda administrar, señalando las relaciones que hubiera entre el proyecto de ley o negocio de que se trate y los objetivos y --- prioridades de la Planeación Nacional, relativos a la dependencia o entidad a su cargo.

La obligatoriedad de la planeación para la Administración Pública Federal, se gradúa en lo que respecta a -- las entidades paraestatales, pero tomando en cuenta -- su autonomía en los aspectos patrimoniales y de personalidad jurídica.

Los proyectos, iniciativas de leyes y los reglamentos-decretos y acuerdos que formule el Ejecutivo Federal -- deben señalar su relación con la Planeación Nacional -- del Desarrollo, la aplicación del ordenamiento corresponde a aquél y se le otorga la facultad de interpretarlo para los efectos administrativos por conducto de

la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El capítulo segundo contenido en los artículos 12 al - 19, se refiere al Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través del cual la Administración Pública - Federal llevará a cabo las tareas de la Planeación Nacional del Desarrollo.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades. El Ejecutivo Federal tiene la facultad de establecer las normas relativas a la organización y funcionamiento del Sistema.

La propia Ley reglamenta el funcionamiento del Sistema, así como el proceso que deben seguir la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas del desarrollo.

La Secretaría de Programación y Presupuesto será responsable de la coordinación de las actividades de planeación, de la integración del Plan Nacional de Desarrollo y de la proyección de la planeación regional y elaborar los programas especiales que señale el presidente de la República.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público al participar en el Sistema, es responsable de contribuir en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, en la definición de las políticas, financiera, fiscal y crediticia, y en general de proyectar y calcular los ingre-

sos de la Federación y del Departamento del Distrito - Federal y las entidades paraestatales, atendiendo a -- las necesidades de recursos y la utilización del crédito público para la ejecución del plan y los programas, asimismo considerar los efectos de la política -- monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tienen a su cargo la planeación nacional de -- índole sectorial, mediante la elaboración de programas sectoriales tanto de mediano plazo como los operativos anuales, vigilando que los programas y presupuestos -- de las entidades paraestatales que coordinen sean acordes con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

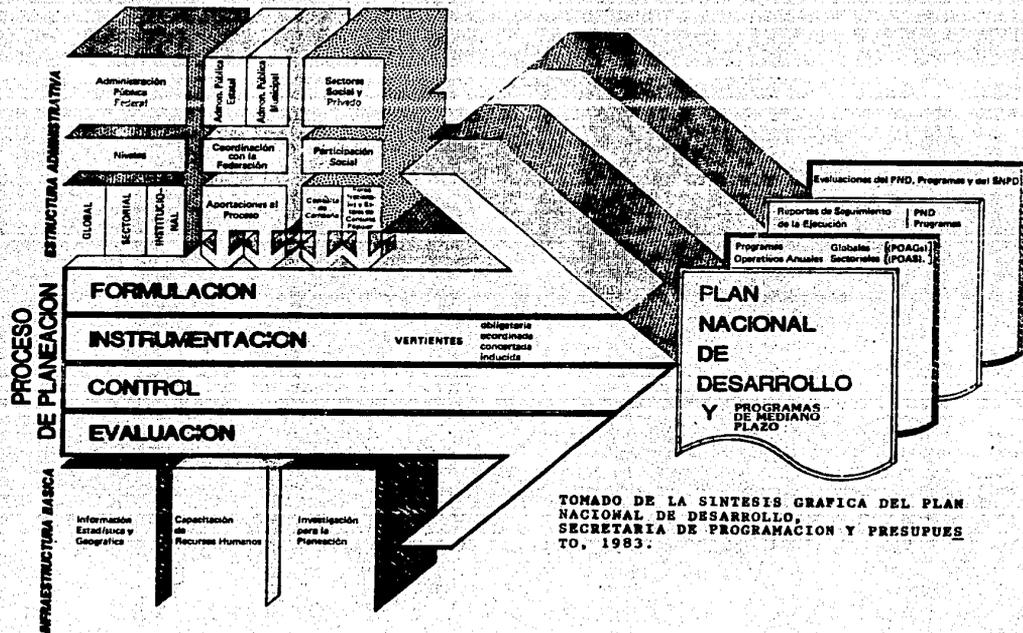
Las entidades paraestatales participan en la elaboración de los programas sectoriales mediante la presentación de presupuestos que procedan en relación a sus -- funciones y objeto, elaboran los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales, y en su caso, institucionales, asegurando la congruencia del -- programa institucional con el programa sectorial res-pectivo.

La Secretaría de la Contraloría de la Federación debe -- aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los Programas.

El Presidente de la República podrá establecer comisiones intersecretariales para el ejercicio de la planeación nacional, en dichas comisiones pueden participar --

las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y aún las entidades de la Administración Pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones o subcomisiones si existieran, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA: componentes y productos.



TOMADO DE LA SINTESIS GRAFICA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, 1983.

El capítulo tercero se refiere a la participación social en la planeación y está contenido en el artículo 20 de la Ley.

El Ejecutivo Federal tiene la facultad de determinar -- las formalidades y términos a que debe sujetarse la -- participación y consulta de los diversos grupos sociales en la planeación, mismos que estarán representados por las organizaciones de obreros, campesinos y grupos; de las instituciones académicas, de profesionales, de investigadores y en general de todas las agrupaciones sociales, así como los Diputados y Senadores al -- Congreso de la Unión.

El capítulo cuarto de la Ley comprende de los artículos 21 al 32 y se refiere al Plan Nacional de Desarrollo y a los Programas que de él derivan.

De esta forma el Plan Nacional de Desarrollo deberá -- elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque puede tener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

Dentro del ámbito de la Administración Pública Federal, la categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo. De tal manera que en él se contienen -- estimaciones sobre los recursos, instrumentos y organismos responsables que el país podrá asignar y dedicar -- para su desarrollo, así como los señalamientos fundamentales para dirigir las políticas que tiendan al desarrollo nacional.

Existen además una serie de programas que derivan de los objetivos del Plan y que atienden a las necesidades planeadas o que surgen de acuerdo a las circunstancias dadas, tales programas son de tipo sectorial, institucional, regional especiales y anuales.

Los programas sectoriales especificaran los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño del sector administrativo de que se trate.

Los programas institucionales corresponden a las entidades paraestatales y deben ajustarse al programa sectorial correspondiente.

Los programas regionales se refieren a aquellas regiones que se consideren prioritarias o estratégicas de acuerdo con los objetivos del Plan y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

Los programas especiales se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país fijadas en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Para la ejecución del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los administrativos y de política económica y social correspondientes, estos planes anuales deben ser congruentes entre sí, regirán durante el año de que se trate la actividad de la Administración Pública Federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales que las propias dependencias y entidades deberán elabo

rar conforme a la legislación aplicable.

La Ley prevé que los proyectos de presupuesto de egresos, las iniciativas de leyes de ingreso y la aplicación de los instrumentos de política económica que regulan e inducen los comportamientos económicos de la comunidad y apoyan o fomentan actividades del sector público, traduzcan los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

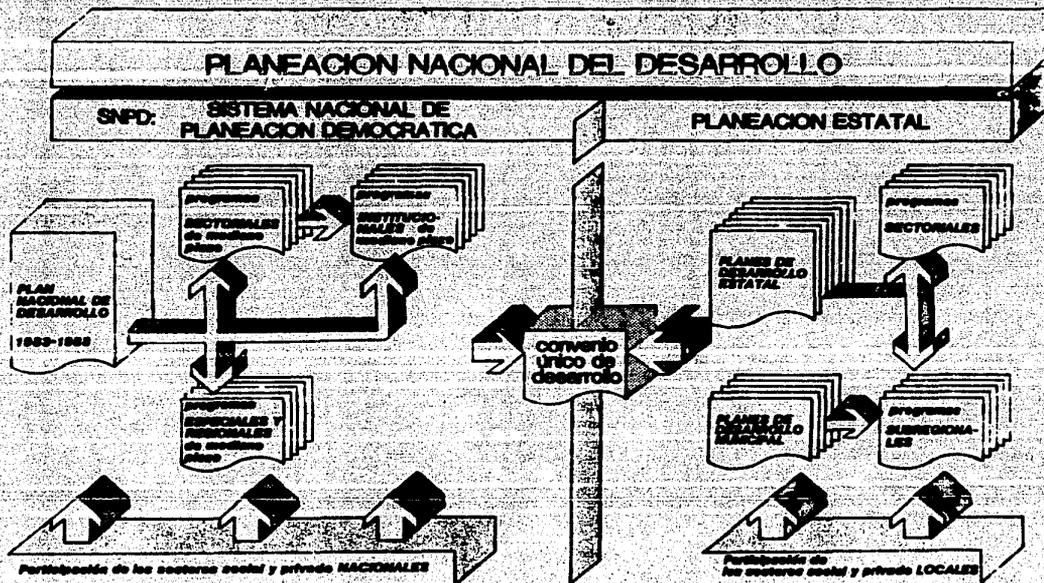
El Plan y programas regionales y especiales deben ser sometidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto a la aprobación del Presidente de la República.

Los programas sectoriales son propuestos a la aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector, previo dictamen de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los programas institucionales son sometidos por la entidad paraestatal, al titular de la dependencia coordinadora del sector.

El Plan y los programas sectoriales deben revisarse por medio del Ejecutivo Federal en forma periódica y adecuarse a las necesidades existentes si es preciso. La coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados a través de los convenios respectivos.

Introducción
PLANEACION NACIONAL DEL DESARROLLO. : relación del SNPD con la Planeación Estatal.



TOHADO DE LA SINTESIS GRAFICA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, 1983.

El capítulo quinto comprende los artículos del 33 al 36 y en él se regulan las relaciones de coordinación para la planeación entre la Federación y los Estados y Municipios.

De acuerdo con este capítulo los gobiernos estatales y autoridades municipales, atendiendo de acuerdo a sus competencias, tienen la libertad de llevar a cabo la planeación del desarrollo en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, pero se prevé la posibilidad y conveniencia de que el Ejecutivo Federal establezca acuerdos con los estados y a través de éstos, con las autoridades municipales, con el objeto de coordinar su participación en aquellos aspectos de la planeación nacional que les atañen directamente, para contribuir a la consecución de los objetivos y prioridades nacionales.

La Secretaría de Programación y Presupuesto propondrá los procedimientos conforme a los cuales se convendrá la ejecución de estas acciones, tomando en consideración los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector, conforme a sus atribuciones.

El Ejecutivo Federal definirá la participación de los órganos de la Administración Pública centralizada que actúa en las entidades federativas, en las actividades de planeación que realicen los respectivos gobiernos de las entidades.

El capítulo sexto abarca de los artículos 37 al 41 y se refiere a la concertación e inducción de las acciones previstas en el Plan y los programas.

En él se establecen las bases sobre las cuales se concertarán las actividades entre el sector público y las representaciones de los grupos sociales o los particu-

lares interesados, de las acciones planeadas y programadas, a través de contratos o convenios que serán de carácter administrativo, pues la Ley los considera de carácter público.

Asimismo se determina la congruencia que debe existir entre los objetivos del Plan y los programas con los programas y presupuestos de las entidades paraestatales, así como de los proyectos del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

En el capítulo séptimo, que está contenido del artículo 42 al 44, se determinan las responsabilidades en la ejecución de la planeación nacional. En él se prevén medidas disciplinarias y sanciones a las que estarán sujetos los funcionarios de la Administración Pública Federal que realicen acciones contrarias a los objetivos del Plan y los programas, esto con independencia de las responsabilidades de orden civil, penal u oficial que se puedan derivar de los mismos hechos.

El Ejecutivo Federal al realizar convenios con los estados, podrá incluir una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que de él se deriven.

Finalmente la ley contiene cinco artículos transitorios, en los que se contemplan las condiciones y ámbitos de vigencia de la misma.

DOCUMENTOS FUNDAMENTALES DE LA PLANEACION NACIONAL

DOCUMENTOS BASICOS DE LA POLITICA	ORGANISMO	CUANDO SE EFECTUA	QUE SIRVE	PARA QUE SIRVE
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	COMISION NACIONAL	Se elabora por el presidente, con ayuda y asistencia de los miembros del Consejo Nacional de Planificación y de los miembros del Poder Judicial de la Federación.	Es el instrumento de la Estrategia de Desarrollo y el instrumento básico de la política de desarrollo de los Estados Unidos Mexicanos y de los programas federales.	Define los objetivos nacionales, establece el programa de desarrollo, prioriza las acciones y establece un sistema de monitoreo y evaluación de los programas del desarrollo.
PROGRAMAS NATIONALES	COMISION NACIONAL	Se elaboran con la participación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de los Estados Unidos Mexicanos.	Se elaboran de acuerdo con el programa nacional y los objetivos de las instituciones federales y los programas federales.	Operativizan los programas de desarrollo que están en el plan nacional.
PROGRAMAS DE DESARROLLO	COMISION NACIONAL	A cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.	Se elaboran de acuerdo con el programa nacional y los objetivos de las instituciones federales y los programas federales.	Definen los planes de desarrollo y priorizan las acciones de los programas de desarrollo que están en el plan nacional.
PROGRAMAS DE DESARROLLO	COMISION NACIONAL	Se elaboran de acuerdo con el programa nacional y los objetivos de las instituciones federales y los programas federales.	Se elaboran de acuerdo con el programa nacional y los objetivos de las instituciones federales y los programas federales.	Definen los planes de desarrollo y priorizan las acciones de los programas de desarrollo que están en el plan nacional.
PROGRAMAS DE DESARROLLO	COMISION NACIONAL	Se elaboran de acuerdo con el programa nacional y los objetivos de las instituciones federales y los programas federales.	Se elaboran de acuerdo con el programa nacional y los objetivos de las instituciones federales y los programas federales.	Definen los planes de desarrollo y priorizan las acciones de los programas de desarrollo que están en el plan nacional.

PLANES NATIONALES DE DESARROLLO	COMISION NACIONAL	Se elaboran de acuerdo con el programa nacional y los objetivos de las instituciones federales y los programas federales.	Se elaboran de acuerdo con el programa nacional y los objetivos de las instituciones federales y los programas federales.	Definen los planes de desarrollo y priorizan las acciones de los programas de desarrollo que están en el plan nacional.
PROGRAMAS NATIONALES DE DESARROLLO	COMISION NACIONAL	Se elaboran de acuerdo con el programa nacional y los objetivos de las instituciones federales y los programas federales.	Se elaboran de acuerdo con el programa nacional y los objetivos de las instituciones federales y los programas federales.	Definen los planes de desarrollo y priorizan las acciones de los programas de desarrollo que están en el plan nacional.
PROGRAMAS NATIONALES DE DESARROLLO	COMISION NACIONAL	Se elaboran de acuerdo con el programa nacional y los objetivos de las instituciones federales y los programas federales.	Se elaboran de acuerdo con el programa nacional y los objetivos de las instituciones federales y los programas federales.	Definen los planes de desarrollo y priorizan las acciones de los programas de desarrollo que están en el plan nacional.

TOMADO DE LA REVISTA "PLANEACION DEMOCRATICA" No. 3, SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, MARZO DE 1983.

3.3.- EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 encuentra su origen en el artículo 26 Constitucional y por mandato de éste, su regulación está determinada en la Ley de Planeación. Está constituido por un capítulo introductorio y tres grandes partes que abarcan nueve capítulos más.

El Plan, de acuerdo con la nota introductoria del mismo, se propone señalar el compromiso que el Estado asume para conducir los destinos nacionales, manteniendo la flexibilidad para adecuar los instrumentos, estar prevenidos para enfrentar situaciones inesperadas, con servando la dirección fundamental propuesta en la Constitución.

No pretende ser rígido, ni establecer compromisos numéricos, inamovibles y textualmente establece que su propósito fundamental es el siguiente:

"Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello, requerimos de una mayor fortaleza interna de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático".

Asimismo de éste propósito fundamental, se derivan cua

tro objetivos que pretende alcanzar el gobierno federal en el plazo contemplado por el Plan;

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

Por otra parte el Plan plantea una estrategia de desarrollo que pretende lograr avances efectivos en el desarrollo nacional, en los ámbitos político, económico, social y cultural.

PARTE I: Principios políticos, diagnóstico, propósito, objetivos y estrategia.

Capítulo segundo: La Política del Estado Mexicano.

El fundamento político Constitucional del Plan Nacional de Desarrollo (PND) está expresado en las siete tesis del gobierno de Miguel de la Madrid; nacionalismo-revolucionario, Democratización integral, sociedad igualitaria, Renovación Moral, Descentralización de la vida Nacional, Desarrollo del Empleo, Combate de la inflación y Planeación Democrática, se apoya en los principios del Proyecto Nacional plasmado en la Constitución de 1917; Nacionalismo, Libertad y Justicia, Democracia, Economía Mixta y Rectoría del Estado, Libertades Individuales, Derechos Sociales y el Internaciona-

lismo.

El Plan define objetivos, doctrina, políticas y acciones en la estrategia de desarrollo nacional, para que, de acuerdo a las condiciones internas e internacionales, se establezcan las previsiones a corto, mediano y largo plazos que contribuyan a la seguridad nacional, fortalecimiento de la soberanía y el régimen democrático que establece la Constitución.

En lo que respecta a la Política Internacional, en su ámbito se determinan asuntos esenciales relacionados con la soberanía, la independencia, la seguridad y la autodeterminación del país.

Capítulo tercero: Contexto Nacional e Internacional.

En este capítulo se considera la evolución histórica de la economía del país, su potencial de desarrollo y los problemas estructurales y coyunturales, así como las perspectivas de la economía internacional.

Nuestro país se caracteriza en lo económico por haber alcanzado un desarrollo industrial intermedio, en lo demográfico por tener una población predominantemente urbana y creciente y una sociedad compleja.

Asimismo nuestro país tiene un amplio potencial económico, político y social, amplia disponibilidad de recursos naturales, una población predominantemente joven, obreros especializados, a pesar del desequilibrio educativo, cuenta con profesionales y técnicos de nivel alto y medio, y la posibilidad de ampliación de la capacidad instalada en las ramas básicas de la industria.

Los principales problemas estructurales de la economía nacional están representados por: Desequilibrios del aparato productivo y distributivo, Insuficiencia del ahorro interno, escases de divisas y la desigualdad en los beneficios del desarrollo.

En el mismo capítulo se establecen como principales -- problemas actuales de la economía; la inflación, el estancamiento de la producción, el desempleo y la inestabilidad cambiaria.

En cuanto a la situación y perspectivas de la economía internacional, ésta enfrenta una situación crítica, para nuestro país esto se traduce en presiones derivadas del desequilibrio del mercado de energéticos, el estancamiento de exportaciones y escaso dinamismo del comercio mundial, crecimiento por contrato de la deuda externa y el alza de tasas de interés y la reducción de oferta en los mercados financieros.

El capítulo cuarto se refiere al propósito nacional y los objetivos del desarrollo.

Como ya se había mencionado en la etapa introductoria, el propósito nacional corresponde a los principios fundamentales de la Constitución Política de 1917, y los objetivos del desarrollo en el plan están constituidos por; la conservación y fortalecimiento de las instituciones democráticas, vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento y la iniciación de los cambios que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

En el capítulo quinto del plan se plantea la estrategia económica y social, ésta busca la solución de las

dificultades presentes y la apertura de una salida estratégica del país hacia una sociedad igualitaria, --- este propósito trata de realizarse mediante dos instrumentos de acción estrechamente relacionados entre sí; una reordenación económica y un cambio estructural.

El programa de reordenación económica articula el combate a la inflación, la inestabilidad cambiaria, la -- protección del empleo, de la planta productiva y del -- consumo básico, lo anterior se pretende realizar por -- medio de la orientación del gasto público hacia el mercado nacional, revisando las prioridades para generar el mayor volumen posible de empleo y seleccionando las ramas en donde se localizan la mayor parte de producción de bienes estratégicos y básicos y las exportaciones, tratando de dar especial énfasis a la empresa mediana y pequeña.

El cambio estructural se propone iniciar transformaciones de fondo en el aparato productivo y distributivo -- y en los mecanismos de participación social dentro de éste, para superar las insuficiencias y desequilibrios fundamentales de la estructura económica.

Para transformar el crecimiento económico en desarrollo social se propone avanzar en tres líneas de acción.

- a) Ampliar la atención de las necesidades básicas.
- b) Elevar la generación de empleo asociado al crecimiento del producto interno.
- c) Promover en forma directa una mejor distribución del ingreso.

Plantea la reorientación y modernización del aparato productivo y distributivo, mediante un sector industrial integrado hacia adentro y competitivo hacia afuera, la descentralización en el territorio de las actividades productivas y el bienestar social, la adecuación de las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo y el fortalecimiento de la rectoría del Estado, impulsando al sector social y estimulando al sector privado.

PARTE II: Instrumentación de la estrategia.

Capítulo Sexto: La Política Económica General.

La Política económica general contenida en el Plan Nacional de Desarrollo tiene la finalidad de crear las condiciones adecuadas y el marco general que requiere la nueva orientación de la economía mediante el uso de las políticas, social, sectorial y regional. La evolución Macroeconómica interna está condicionada por la instrumentación de la política económica, las características estructurales del aparato productivo y el comportamiento de la economía internacional.

La reordenación de la inversión pública en torno a las prioridades de empleo, bienestar social e infraestructura irá marcando la orientación del desarrollo.

Asimismo, de acuerdo con esta política económica la recuperación de los sectores ligados al comercio exterior, aunada a las políticas de reestructuración e integración del aparato productivo, implicará en algunas ramas la posibilidad de incrementar la capacidad instalada, de tal manera que la inversión de los sectores social y privado volverá gradualmente a tasas positivas

de crecimiento y las exportaciones no petroleras serán el componente de la demanda con mayor dinamismo y estabilidad en el periodo 1985-1988.

Se busca además la reorientación de la política de gasto público, para que corrija desequilibrios, reduzca el déficit y facilite el control del proceso inflacionario. Pretende estimular el fortalecimiento de la economía mixta a través de la conciente participación de la empresa pública y la empresa privada.

El capítulo séptimo está dedicado a la Política Social y en él se definen dos objetivos primordiales, uno de ellos está dirigido a la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más desprotegidos principalmente y el otro se propone la transformación del crecimiento económico en desarrollo social, para lo cual se requiere un incremento en la generación de empleos, mejorar el poder adquisitivo y la distribución del ingreso entre personas y regiones.

Pretende por otra parte ampliar el acceso de toda la población a las oportunidades educativas y a los bienes culturales, deportivos y de recreación y mejorar la prestación de los servicios correspondientes.

Prevé un Plan Nacional de Alimentación que procure la seguridad y soberanía alimenticia, condiciones de alimentación que faculten el desarrollo de las capacidades y potencialidades físicas de cada mexicano.

Pretende también el fortalecimiento de la seguridad social garantizando la protección del trabajador y su familia de una forma integral, así como, apoyándose en una política regional sólida conseguir un equita

tivo desarrollo de urbanidad y vivienda, protegiendo - el desarrollo y armonía ecológica y medio ambiental -- a través de los programas correspondientes.

El capítulo octavo está dirigido a las Políticas Sectoriales, y mediante ellas se busca lograr un desarrollo uniforme de la nación, enfrentando las manifestaciones de la crisis así como las causas que la originan.

Las políticas para el desarrollo tecnológico y científico y el establecimiento de un sistema integral de -- transportes y comunicaciones tienen relación con todos los sectores de la economía, la política de modernización comercial y abasto se relaciona principalmente -- con el sector agropecuario, el forestal y el pesquero, buscando un efecto positivo para el mercado interno. - Asimismo las políticas de energéticos, minería y turismo buscan ampliar las posibilidades de abasto a la demanda interna.

Todo esto buscando favorecer el mercado industrial, el fortalecimiento del comercio exterior y el mejoramiento de la economía nacional con el mercado mundial.

El capítulo noveno contempla la Política Regional y -- ésta se orienta a cumplir con el propósito de descentralización de la vida nacional. Estableciendo para tal efecto cuatro objetivos relacionados con los aspectos; político, administrativo, cultural y económico de las diversas regiones del país.

Derivadas de la necesidad de desarrollo de esos aspectos, los objetivos se tratan de realizar a través de cuatro líneas de acción para; el desarrollo estatal -- integral, la integración regional al desarrollo nacional, el ordenamiento y regulación de la zona metropolitana y la descentralización de las actividades económicas de la Ciudad de México.

Las primeras dos líneas de acción buscan la integración de las seis regiones que han sido definidas como estratégicas, tanto por los recursos que poseen como por su ubicación geográfica. Dichas zonas son las siguientes:

Zona Norte, Sureste, Pacífico Centro, Costa del Golfo, Centro-Norte y Centro-Zona Metropolitana.

En lo que se refiere a las acciones contempladas para la zona metropolitana, éstas se han definido para apoyar prioritariamente a regiones y ciudades medias cuya ubicación se encuentra entre las costas y la metrópoli, mismas que fortalecen y retroalimentan las regiones -- señaladas.

En síntesis; el Desarrollo estatal integral persigue; -- la vinculación de la economía rural y urbana, la implantación de sistemas estatales de planeación democrática en cada estado, mayor vigor al Municipio y equili--

brio regional del gasto y de su impacto.

La Zona Metropolitana busca su descentralización industrial con alternativas de localización, freno a migraciones mediante el desarrollo rural.

La Ciudad de México pretende un ordenamiento y regulación del proceso del desarrollo de la Ciudad, impulso del sistema de abasto popular, crear un sistema coordinado e integral de los servicios de salud y enfatizar el contenido de los programas educativos y la democratización de los canales de participación popular, principalmente.

**Contenido de:
POLITICA REGIONAL**



TOMADO DE LA SINTESIS GRAFICA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, 1983.

PARTE III: Participación de la sociedad en la ejecución del Plan.

Capítulo Décimo: Participación Social.

El Plan fué elaborado atendiendo a una serie de mecanismos de consulta popular, asimismo durante la etapa de instrumentación y ejecución del mismo, la participación social es fundamental, para llevarla a cabo se establecen los consejos consultivos, acerca de los temas prioritarios del desarrollo nacional.

La Ley de Planeación establece cuatro vertientes para la instrumentación del Plan:

- a) La obligatoria, para el ámbito del Sector Público -- Federal.
- b) La de coordinación, que incorpora las acciones en materia de planeación que el Gobierno Federal realice con los gobiernos de los Estados.
- c) La de Inducción, referente al manejo de los instrumentos de política económica y social y su impacto en las acciones de los particulares.
- d) La de Concertación, que se ocupa de las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público -- y los particulares.

Estas vertientes sirven para continuar las orientaciones generales para el ejercicio de la estrategia y lineamientos del Plan, concretándose a la participación de los sectores social y privado en la ejecución de aquel.

BIBLIOGRAFIA CAPITULO TERCERO

- .- RANGEL COUTO HUGO "EL DERECHO ECONOMICO",-
EDITORIAL PORRUA, MEXICO
1980.
- .- WIONCZEK MIGUEL S. "ANTECEDENTES E INSTRU--
MENTOS DE LA PLANEACION--
DE MEXICO", DEL LIBRO --
"BASES PARA LA PLANEA--
CION ECONOMICA Y SOCIAL--
DE MEXICO", EDITORIAL --
SIGLO XXI, MEXICO 1975.
- .- WITKER JORGE "EL DERECHO ECONOMICO"
COLECCION DE TEXTOS UNI--
VERSITARIOS, MEXICO, ---
1985.
- .- GUILLEN ARTURO "PLANIFICACION ECONOMICA
A LA MEXICANA", EDITO---
RIAL NUESTRO TIEMPO 7a.-
EDICION, MEXICO 1985.
- .- PICHARDO PAGASA IGNACIO "10 AÑOS DE PLANIFICACION
Y ADMINISTRACION PUBLICA
EN MEXICO", INSTITUTO DE
ADMINISTRACION PUBLICA,-
MEXICO 1972.
- .- REVISTA "PLANEACION DEMO
CRATICA, EDITADA POR LA-
SECRETARIA DE PROGRAMA--
CION Y PRESUPUESTO NUME--
ROS UNO Y DOS, FEBRERO Y
MARZO DE 1983.
- .- CONSTITUCION POLITICA DE
LOS ESTADOS UNIDOS MEXI-
CANOS.

.- "LEY DE PLANEACION", PUBLICADA
EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FE-
DERACION EL 5 DE ENERO DE 1983.

.- "PLAN NACIONAL DE DESARROLLO --
1983-1988", TALLERES GRAFICOS -
DE LA NACION 1983.

.- "PLAN NACIONAL DE DESARROLLO",
SINTESIS GRAFICA. SECRETARIA -
DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO-
1983.

CAPITULO CUARTO

IV.- DIFERENTES POSICIONES SOBRE LA PLANEACION EN MEXICO.

A través de este capítulo, analizaremos las diferentes formas en las que está contemplada la planeación en nuestro país, así como algunas figuras e Instituciones que influyen o pueden influir trascendentalmente en ella.

El conjunto de los aspectos que en el presente capítulo se estudian, nos servirán para contemplar el -- objetivo fundamental de esta tesis profesional, facilitando la comprensión del proceso de la planeación para el desarrollo que dirige el Ejecutivo Federal, -- así como la participación en la misma, de los diversos sectores que integran la Sociedad Mexicana.

4.0.- POSICIONES LEGALES SOBRE LA PLANEACION EN MEXICO.

Los principios fundamentales que guían la planeación en México se encuentran contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal forma que éstos, están encaminados al fortalecimiento de los principios políticos del "Proyecto Nacional".

Nuestra Constitución determina genéricamente las bases sobre las cuales se llevará a cabo la actividad planeadora, misma que se considera en los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Carta Magna. En estos artículos, como ya lo hemos estudiado en capítulos anteriores, se establece la Rectoría Económica del Estado para lograr el desarrollo Nacional, así como la titularidad de aquél, en la organización del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional.

La existencia de una Ley de Planeación que reglamente el proceso correspondiente, la formulación de un ---- Plan Nacional de Desarrollo y diversos programas complementarios. Asimismo se establecen las condiciones en las que se llevará a cabo el desarrollo rural integral y la planeación agropecuaria, así como la determinación de actividades estratégicas a cargo exclusivo del Estado y las Facultades del Congreso de la --- Unión en materia de planeación para el desarrollo.

La Ley de Planeación deriva del artículo 26 Constitucional y sirve de mecanismo para encauzar a sus fines las actividades de la Administración Pública Federal, determina las bases de integración y funcionamiento - del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la dirección de la actividad planeadora por parte del Ejecutivo Federal y su coordinación con las Entidades -- Federativas, así como la participación de los particulares y los diversos grupos sociales en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que - de él se desprenden.

Tanto en la Constitución como en la Ley de Planeación, se advierte la substancial importancia que ambos cuerpos legales dan al Plan Nacional de Desarrollo, ins-- trumento fundamental al que, por mandato legal, se -- sujetarán obligatoriamente los programas de la Admi-- nistración Pública Federal, siempre bajo la dirección y responsabilidad del Ejecutivo Federal.

La Ley de Planeación contiene un apartado de responsabilidades, al que se sujetarán aquellos que incumplan las actividades determinadas en el Plan.

El Plan en sí mismo, contiene un carácter de obliga--

toriedad para los organismos involucrados en su proceso de elaboración y ejecución, de tal manera que - también los diversos sectores de la población pueden incurrir en responsabilidad, de acuerdo con la naturaleza de su incumplimiento a lo establecido por las directrices del Plan y los programas. Cabe destacar que la Ley de Planeación en el apartado referido, se dirige únicamente a los funcionarios de la Administración Pública Federal, cuando podría ser más explícita y general en su apartado de responsabilidades, - si repararse en que; si bien la Dirección y responsabilidad principal del proceso de Planeación en nuestro país corresponde al Estado, también lo es; que a dicho proceso concurren armónicamente, o al menos -- así lo propone la Ley, todos los sectores de la población y por ende, en la medida que les corresponda, éstos pueden ser responsables del incumplimiento de los objetivos fijados.

Al igual que en la Constitución y en la Ley de Planeación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las facultades y condiciones en las que por indicación del Presidente de la República las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y demás actividades necesarias para lograr el desarrollo integral de la Nación. Por otra parte, establece al igual que - la Ley de Planeación, la responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto de proyectar bajo la dirección del Presidente de la República el -- Plan Nacional de Desarrollo, así como llevar a cabo-

la coordinación de las actividades correspondientes a la planeación nacional del desarrollo.

4.1.- POSICIONES DOCTRINALES.

Para la doctrina existen dos tipos de planeación; la Imperativa y la Indicativa, la planeación que se da en México corresponde a esta última, también conocida como una planeación dentro de una economía de mercado y que, en términos teóricos, pretende definir orientaciones a largo plazo que permitan racionalizar las inversiones públicas y privadas y a la vez fijando una mayor coordinación a corto plazo para evitar desequilibrios económicos.

Este tipo de planeación provoca gran polémica respecto a su eficacia, sobre todo en lo que respecta a tres aspectos:

- a) La no obligatoriedad, en términos generales de las disposiciones adoptadas en los planes y programas con respecto a la iniciativa privada.
- b) La situación de supremacía en la que se encuentra la figura del Presidente de la República respecto de la vida nacional, de tal manera, que dependiendo de la corriente ideológica seguida por un nombre, puede cambiar tanto el fundamento legal como el proceso que debe guiar la planeación para el desarrollo nacional.
- c) El respeto de las libertades individuales de los ciudadanos dentro del proceso planeador.

A partir de estas consideraciones surgen dos corrientes

tes que se afilian con posiciones ideológicas de izquierda o de derecha.

Como sabemos la Planeación Estatal de la economía surge en la Unión Soviética, de tal forma que los simpatizantes de la izquierda, aluden que sólo existe un tipo de planeación y esa es la Imperativa, en la que el Estado controla absolutamente todo y por lo tanto la planeación alcanza verdaderos adelantos en la consecución de sus objetivos y que por otra parte, esta no depende de la dirección de un hombre sino de un cuerpo colegiado.

Desde otro punto de vista los simpatizantes de la derecha, encuentran en la llamada planeación democrática un mecanismo más conveniente, aludiendo fundamentalmente al respecto de las libertades individuales de los ciudadanos, indicando que si bien es cierto que se pierde cierta eficacia en la consecución absoluta de los objetivos, es preferible si se mantiene el respeto de los derechos humanos así como la libre concurrencia de la iniciativa privada en las acciones descritas por los planes y programas.

Ahora bien, es conveniente mencionar las particularidades del proceso de planeación en nuestro país, ya que sin duda, al igual que un sin número de aspectos de la vida nacional es catalogado como "sui-generis".

Como hemos mencionado la planeación practicada en México se identifica con el modelo de Planeación Indicativa, sin embargo es Imperativa con respecto al sector público, pero no así para el sector privado, para el cual sólo constituye una directriz a la que-

puede adherirse o no, dependiendo del área que preten da desarrollarse y atendiendo a sus intereses.

En este sentido el Plan Nacional de Desarrollo se manifiesta a través de una serie de actos administrativos muy trascendentes dentro del funcionamiento de la Administración Pública Federal, pero al mismo tiempo carece de la suficiente fuerza de inducción con respecto a los otros sectores de la población, derivada fundamentalmente de la configuración de nuestro Sistema de Economía Mixta en la que es primordial el respeto de las libertades individuales de los ciudadanos.

Por otra parte como hemos visto, en estricto sentido, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo no corresponde al Ejecutivo Federal sino a la Secretaría de Programación y Presupuesto y en él participan todas las Secretarías de Estado. Lo importante en este caso es evitar que la dirección del Plan sea caprichosa, y se realice una auténtica revisión de la actividad presidencial por parte del Congreso de la Unión.

Un gran problema de la planeación, es la falta de continuidad, ya que sin ella, la planeación se convierte en demagogia y pérdida de tiempo, recursos humanos y materiales.

Como comentamos con anterioridad, nuestro país está ur gido de ese respeto por las medidas que siendo congruentes con los planes, resultan positivas para el desarrollo nacional, sin olvidar su adecuación a las condiciones de cada época, pero sin cambiar sustancialmente las direcciones del progreso.

4.2.- LOS PARTIDOS POLITICOS.

Desde un punto de vista etimológico "la palabra partido político, proviene de las voces "pars", parte o --fracción y "polis" ciudad; que significa fracción de un todo político, parte de una colectividad que interviene en la vida del Estado."¹

Jesus Aplen considera que "el partido político es una asociación legal creada por un grupo de ciudadanos, - con carácter permanente, en torno a una declaración - de principios y un programa de acción, para la con--- quista o conservación del poder estatal."²

Para Kelsen un partido político "es la voluntad colectiva formada por la libre concurrencia de los grupos de intereses."³

Los partidos políticos encuentran su base constitucional en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece lo si--- guiente:

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de -- éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y - los particulares de los Estados, los que en ningún -- caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto- Federal.

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su -

intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos, para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales."

El párrafo primero del artículo anterior contiene -- la confirmación del sistema representativo, afirmando que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, así como la supremacía de la -- Constitución sobre las órdenes federal y local.

Los siguiente cinco párrafos están dedicados a los partidos políticos y en ellos se afirma principalmente que los partidos políticos son entidades de interés público, de tal forma que el Estado tiene la ---

obligación de reconocerlos, protegerlos y crearles -- las condiciones necesarias mínimas para facilitar -- su desarrollo institucional.

Los partidos políticos son vertientes de manifiesta-- ción de la expresión popular, constituyen un instru-- mento para la educación e información política del -- pueblo. Asimismo la finalidad de éstos, es la promo-- ción de la participación popular en la vida democrá-- tica y la pretensión del poder estatal.

La conexión entre gobernantes y gobernados es una ne-- cedad política fundamental y es por ello que la -- principal función de los partidos políticos es la de mantener abiertas las líneas de comunicación entre -- ambas partes, esta función hace que ellos actúen co-- mo verdaderos órganos gubernamentales en una democra-- cia representativa.

Por otra parte, como menciona Maurice Duverger "los-- partidos políticos se caracterizan a la vez por una-- cierta ideología y una cierta infraestructura so--- cial."⁴

De acuerdo con la Ley de Planeación los partidos po-- líticos participan en el proceso planeador a través-- de su representación en el Congreso de la Unión.

Actualmente existen en nuestro país nueve partidos -- políticos debidamente registrados a nivel nacional, -- ellos son; el Partido Revolucionario Institucional, -- Partido Acción Nacional, Partido Socialista Unifica-- do de México, Partido Popular Socialista, Partido Re-- volucionario de los Trabajadores, Partido Auténtico-- de la Revolución Mexicana, Partido Demócrata Mexica--

no, Partido Mexicano de los Trabajadores y Partido -
Socialista de los Trabajadores.

Como podemos observar existen diversas corrientes --
ideológicas, pero al igual que en un gran número de
actividades y posiciones políticas y sociales, desa-
fortunadamente suelen alejarse de su fundamento his-
tórico. Un gran problema de los partidos políticos--
en México, es su grave desvinculación de las raíces--
de nuestro país y de las de los propios partidos, --
perdiendo así autenticidad en cuanto a su carácter -
de instrumentos de representación popular.

Siempre se ha criticado a nuestro Sistema Jurídico--
Político de importar figuras e instituciones del ---
extranjero y ponerlas en práctica sin realizar su --
debida adecuación a los distintos caracteres; social,
económico, histórico, educativo, etc., de nuestro --
país. Esta situación se refleja en diversas activi-
dades del Estado, como es la de la Planeación.

Ya vimos que la consulta popular constituye uno de -
los fundamentos del proceso de planeación y que di--
cha consulta se presenta de distintas maneras; pero--
una de las más importantes es sin duda la que se es-
tablece a través de los partidos políticos.

Por esto, si los partidos políticos, independientemente de su ideología, actúan con una auténtica posi-
ción nacionalista y representativa al contribuir al
diseño de la planeación para el desarrollo, realizan
do ésta, de acuerdo con las necesidades y potenciali-
dades nacionales, se observará un progreso importan-
te en la consecución de objetivos contenidos en los-

Planes y Programas, y se alejará de una actitud demagógica e inoperante en que ha caído y corre el riesgo de seguir cayendo la Planeación Estatal.

Obviamente los partidos políticos no son el único -- elemento que participa en la planeación del desarrollo nacional, pero si constituyen una gran influencia en el diseño de ella y sobre todo, son organismos que deben corresponder efectivamente a su naturaleza y función de representación popular, así como a promover activamente la participación popular en la vida política Nacional, pues de esta manera su vinculación con el poder estatal será más auténtica y su actuación en la adopción de políticas de gobierno deberá corresponder a las inquietudes de los diversos sectores de la población.

4.3.- LA INICIATIVA PRIVADA.

En su parte última, el Plan Nacional de Desarrollo -- establece las vertientes por medio de las cuales se llevará a cabo la participación de la sociedad en la ejecución del mismo. Particularmente dos de esas -- vertientes se refieren a la participación del sector privado en la ejecución de los planes y programas, -- estas son la de inducción y la de concertación.

A través de la vertiente de inducción se celebran -- contratos y convenios de Derecho Público, estableciendo compromisos específicos y de cumplimiento -- obligatorio para las partes que lo suscriban y al -- mismo tiempo se ubican todas aquellas políticas de -- gobierno tendientes a promover, regular, restringir, orientar o prohibir acciones de los particulares en materia económica y social.

Por medio de la vertiente de concertación se comprenden los propósitos y decisiones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares.

A través de la Constitución, se permite el régimen de concesiones a particulares para el aprovechamiento de bienes nacionales o la prestación regulada de servicios públicos. Garantizando la posibilidad de agruparse en la defensa de sus derechos mediante la formación de Sindicatos o Asociaciones Profesionales.

Las inquietudes de la iniciativa privada en torno a la problemática nacional, son tomadas en los foros de consulta popular previos a la adopción del Plan Nacional de Desarrollo.

La intervención de la Iniciativa Privada en la consecución del desarrollo nacional, en un país como el nuestro que vive dentro de un Sistema de Economía Mixta, es fundamental e imprescindible. No tendría sentido llevar a cabo una tarea nacional si no se considera la participación de un grupo característico de nuestra estructura legal, social, económica y política.

El Estado debe auxiliarse de la Iniciativa Privada para desarrollar las áreas que se encuentran más necesitadas, protegiendo las áreas estratégicas señaladas en el artículo 28 Constitucional y proporcionando un marco que posibilite la libre concurrencia de los particulares a las tareas del desarrollo, propiciando un equilibrio económico que permita que los Mexicanos trabajen dentro de la economía nacional y para el desarrollo de la misma.

Es evidente que la intervención de capitales extranjeros es inevitable y necesaria en una sociedad democrática, sin embargo nuestro país necesita de una actitud conciente de los inversionistas mexicanos -- para lograr el desarrollo, no es tarea fácil, pero -- existen muestras fehacientes de que las empresas mexicanas tienen capacidad para participar con éxito -- en las grandes tareas que el desarrollo nacional requiere.

Ante estas circunstancias, es de primordial importancia que la planeación nacional establezca las condiciones de participación de la iniciativa privada, de tal manera que no se entienda al gobierno y a ésta -- como cómplices de su enriquecimiento particular y del empobrecimiento de la mayoría de la población, sino -- como colaboradores del desarrollo nacional abriendo -- el camino para el establecimiento de compromisos en -- los que imperen la congruencia y el apego con los -- postulados del proyecto nacional, con la participación capaz y nacionalista del sector privado, con la convicción de que no hay otro camino, para la conservación de la independencia y soberanía de nuestra -- Nación.

No nos es ajena la tremenda fuerza de las empresas -- transnacionales en nuestro sistema económico, sin -- embargo, una actitud capaz y conciente del sector -- privado es un paso muy importante que en algunos casos se dá, puede y debe darse en nuestra sociedad, -- propiciando fuentes de trabajo para los mexicanos, -- invirtiendo y reinvertiendo en nuestro país, coadyuvando así, a la consecución de los objetivos hacia -- los que se orienta el desarrollo nacional.

4.4.- EL REFERENDUM.

En México, al igual que en la mayoría de los Estados modernos funciona un régimen de gobierno representativo, desapareciendo casi totalmente el Sistema de Gobierno directo, esto ha sucedido como apunta Hec--tor González Uribe; "debido al enorme crecimiento de la población de los Estados, y a la creciente complejidad de las funciones gubernamentales, sin embargo-- muchos países en nuestros días tratan de remediar -- los errores y defectos de que adolecen los gobiernos representativos mediante una combinación de procedimientos electorales y de democracia directa."⁵

El referéndum constituye la más importante manifestación del gobierno directo, y, "en lo político, según Posada, se denomina referéndum a la función del sufragio por virtud de la cual éste interviene en la -- adopción definitiva de las leyes, ejerciendo como -- una especie de prerrogativa de veto y de sanción análoga en su alcance, a la que es corriente atribuir a los Jefes de Estado Constitucionales."⁶

Rafael de Pina Vara nos dá un concepto sencillo del referéndum que tiene gran aceptación:

"Institución Política mediante la cual el cuerpo electoral acepta o rechaza las leyes aprobadas por un -- órgano legislativo."⁷

Las principales clases de referéndum son el Administrativo y el legislativo, el primero se refiere a -- actos de la administración estatal o bien a la aceptación o no de los funcionarios públicos por parte -- de los ciudadanos. El segundo es el más comunmente-

usado y se refiere a la aceptación o rechazo por parte del pueblo, del cuerpo inspirador de una ley, de una iniciativa de ley, o de una ley ya aprobada por el órgano legislativo. En el último de los casos mencionados estamos en presencia del referéndum legislativo de ratificación, mismo que es el más practicado en los distintos países, puede ser obligatorio o facultativo, el obligatorio es el que está impuesto como requisito necesario para la validez de las leyes ordinarias, y el facultativo puede ir o no, acompañado de iniciativa popular y es el que tiene lugar únicamente cuando la consulta responde a solicitud de un grupo de ciudadanos o a la petición de una autoridad investida del poder de solicitar su celebración.

En nuestro país la Constitución Política establece dentro de su artículo 73, fracción sexta, párrafo segundo, que el Congreso tiene facultad: "Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes;...

- 2a) Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale."

Como vemos la Constitución nos remite a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, misma que en su capítulo sexto, que abarca los artículos del 52 al 59, se refiere a la participación política de los ciudadanos.

De esta manera el artículo 52 de dicho ordenamiento-

señala:

"Son derechos de los ciudadanos residentes en el Distrito Federal los siguientes:

- I.- Los que les confiere la Constitución y demás leyes y reglamentos aplicables;
- II.- Emitir su voto sobre los ordenamientos legales y reglamentos, sujetos al referéndum en los términos de esta ley, y
- III.- Otorgar su apoyo a las iniciativas populares sobre ordenamientos legales y reglamentos en los términos de esta ley."

Como podemos observar en el artículo anterior, se recogen las dos figuras más trascendentes del sistema de gobierno directo; el referéndum y la iniciativa popular, y la misma ley los define en su artículo 57 de la siguiente manera:

"El referéndum tiene como objeto aprobar o desechar la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos.

La iniciativa popular tiene como objeto proponer la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos."

En el presente apartado nos ocuparemos únicamente del referéndum por formar parte del capitulado que venimos desarrollando.

El artículo 54 establece:

"El procedimiento legal del referéndum sobre ordenamientos legales corresponde iniciarlo, exclusivamente, al Presidente de la República y a las Cámaras de Diputados y de Senadores al Congreso de la Unión.

En este caso, las Cámaras, a pedido de una tercera - parte de sus miembros tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores, ejercitarán la facultad de iniciar el procedimiento legal de referéndum en los términos de esta ley.

El procedimiento legal de referéndum en el caso de - los reglamentos, corresponde iniciarlo, exclusivamente al Presidente de la República, en los términos -- de ley." Asimismo el artículo 58 dispone:

"El referéndum es obligatorio o es facultativo para el Poder Ejecutivo y para las Cámaras del Congreso - de la Unión. Es obligatorio cuando los ordenamientos legales o los reglamentos en proceso de creación, mo dificación o derogación, puedan tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondan a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general.

El referéndum es facultativo para el Poder Ejecutivo y para las Cámaras del Congreso de la Unión cuando - los ordenamientos legales y los reglamentos en proce so no correspondan, en términos generales, a las características señaladas en el párrafo anterior. Que da a juicio de las autoridades señaladas, ordenar o no la práctica del referéndum en estos casos,...

...No son objeto de referéndum obligatorio, los ordenamientos legales y reglamentos correspondientes a

la Hacienda Pública y a la materia fiscal del Departamento del Distrito Federal."

Finalmente el artículo 59 indica:

Los procedimientos de referéndum, en todos los casos previstos por esta ley, se iniciarán previa información y difusión, con un mínimo de dos meses anteriores a la fecha de su instalación formal del contenido y las características fundamentales de las normas de los ordenamientos legales o reglamentos objeto del referéndum..."

Los artículos anteriores no requieren mayor comentario respecto a su redacción, pues es muy clara, sin embargo si es conveniente establecer su relación con la planeación del Desarrollo Nacional, fundamentalmente del Distrito Federal.

El Plan Nacional de Desarrollo en su capítulo noveno se refiere a la Política Regional, en uno de sus apartados se ocupa exclusivamente de la política de desarrollo para el Distrito Federal, y sus lineamientos de estrategia se orientan hacia; el ámbito urbano, el ámbito económico, el ámbito social, política de gobierno y administración y justicia.

Como hemos observado el referéndum es obligatorio -- cuando los ordenamientos o reglamentos sobre los que recae, puedan tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondan a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general.

Ahora bien, la planeación del desarrollo del Distri-

to Federal contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, se sustenta en buena medida en aspectos que repercuten en la totalidad de sus habitantes, tales como el desarrollo del empleo y la vivienda entre ---- otros. A lo largo del Plan Nacional de Desarrollo la voluntad de los diversos sectores de la población escaptada a través de los foros de consulta popular, -- valiosos en sí mismos. Sin embargo el procedimiento de la Planeación del desarrollo con respecto al Distrito Federal resulta distinto a lo que disponen la - Constitución en el artículo 73, fracción sexta, párrafo segundo, y la Ley Orgánica del Departamento del -- Distrito Federal en su artículo 58, ya que como hemos visto, dada la naturaleza de los objetivos de dicha - planeación, deben ser sometidos a referéndum en forma obligatoria.

Aquí, es conveniente definir la naturaleza jurídica - del Plan Nacional de Desarrollo, y nos encontramos -- con que en su conjunto, el plan no se dá en la prácti ca en un sólo acto, sino que está constituido, como - afirma Jorge Witker, por "un conjunto complejo de di versos actos jurídicos y no jurídicos, legales y ad-- ministrativos, generales y particulares, que entron-- can entre sí formando el sistema que ha de orientar - la política económica del Estado en un período deter-- minado de un país."⁸

Siguiendo este orden de ideas, en lo que respecta a - su contenido jurídico relativo al Distrito Federal, - la planeación del desarrollo debe sujetarse a lo con-- templado en el artículo 58 de la Ley Orgánica del De-- partamento del Distrito Federal, es decir, debe ser - sometida a referéndum, pues contiene ordenamientos -- legales que afectan a toda la población de la capital

de la República, independientemente de que obligue - jurídicamente sólo a los órganos de la Administra-
ción Pública y a aquellos particulares y organismos - de la iniciativa privada o del sector social que par
ticipen en la ejecución de sus objetivos, mediante - los convenios que puedan celebrarse para tal efecto.

La figura del referéndum representa la posibilidad - de captación del verdadero sentir de la ciudadanía - y, si bien es cierto que ésta manifiesta su voluntad política al elegir a sus gobernantes mediante el su-
fragio, también lo es; que al someter a considera-
ción popular, disposiciones que van a afectar a toda una población, no sólo mediante consulta popular si-
no mediante el voto de los ciudadanos, se logrará -- apreciar con mayor claridad la voluntad política de-
los mismos respecto a dichas disposiciones.

Por otra parte, el referéndum constituye una Institu-
ción característica del régimen democrático y un de-
recho fundamental del pueblo, que para ser practica-
do en forma adecuada, requiere de una gran concien-
cia política de la ciudadanía, misma que debe ser es-
timulada y fomentada por el Estado, los partidos po-
líticos, los grupos o asociaciones de profesionistas,
el sector social en general y por las universidades-
del país, ya que en buena medida la inadecuada con-
ducción de la política nacional, deriva de la caren-
te preparación política del pueblo y ésta a su vez,-
deriva de un atraso educativo alarmante.

Nuestro gobierno debe contemplar dentro de sus pla-
nes, que no existirá desarrollo económico, social, -
político, científico ni de ninguna especie, si no se
cuenta con un auténtico desarrollo educativo y cultu

ral que nos haga vincularnos con nuestras raíces, --
con nuestra realidad nacional e internacional, de --
tal manera que los gobernantes, así como los diver--
sos sectores de la población estén preparados para --
una auténtica participación política dentro de un --
marco Democrático. Pues la Planeación Democrática --
sólo puede darse a través de una auténtica represen--
tación de la voluntad de todos los sectores de la --
población, así como con la participación directa de--
la ciudadanía en la vida política del país.

BIBLIOGRAFIA CAPITULO CUARTO

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- 1.- ANLEN JESUS "ORIGEN Y EVOLUCION DE LOS -- PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO", EDITORIAL PORRUA, MEXICO --- 1974, PAG. 17.
- 2.- CITADO POR ANLEN JESUS OP. CIT. PAG. 19.
- 3.- CITADO POR ANLEN JESUS OP. CIT. PAG. 21.
- 4.- DUVERYER MAURICE "INSTITUCIONES POLITICAS Y DE RECHO CONSTITUCIONAL", EDICIONES ARIEL, BARCELONA 1970, - PAG. 357.
- 5.- GONZALEZ URIBE HECTOR "TEORIA POLITICA", EDITORIAL - PORRUA, MEXICO 1980, PAG. -- 393.
- 6.- OSSORIO MANUEL "DICCIONARIO DE CIENCIAS JURIDICAS, POLITICAS Y SOCIALES", EDITORIAL HELIESTA ARGENTINA, 1978, PAG. 650.
- 7.- DE PINA VARA RAFAEL "DICCIONARIO DE DERECHO" EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1980, -- PAG. 392.
- 8.- WITKER JORGE "EL DERECHO ECONOMICO" COLECCION DE TEXTOS UNIVERSITARIOS MEXICO 1985, PAG. 67, TOMADO DE SU OBRA: LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO Y ESPAÑA.
- RANGEL COUTO HUGO "LA SOCIOPLANEACION EN MEXICO", TRABAJO MECANOGRAFICO ----- U.N.A.M. MEXICO 1956.

- R. PALACIOS MANUEL "EL DERECHO ECONOMICO EN MEXICO",
EDITORIAL PORRUA, MEXICO ----
1985.
- GUILLEN ARTURO "PLANEACION ECONOMICA A LA ME-
XICANA", EDITORIAL NUESTRO ---
TIEMPO, MEXICO 1985.
- CARRILLO JOSE "EL CAPITALISMO MONOPOLISTA --
DE ESTADO", EDICIONES DE CULTU
RA POPULAR, MEXICO 1972.
- JIMENEZ CASTRO WILBURG "SISTEMAS PRIORITARIOS PARA LA
ADMINISTRACION DEL DESARROLLO",
ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE -
LA PLANEACION O.N.U. 1968.
- FRAGA GABINO "DERECHO ADMINISTRATIVO", EDITO
RIAL PORRUA, MEXICO 1974.
- SERRA ROJAS ANDRES "DERECHO ADMINISTRATIVO" TOMOS-
I Y II, EDITORIAL PORRUA, ---
MEXICO 1980.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS-
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO
DEL DISTRITO FEDERAL.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRA
CION PUBLICA FEDERAL.

CONCLUSIONES

- 1.- El Estado, como sociedad humana que es, debe encaminar sus objetivos y acciones hacia la realización de los valores individuales y sociales del ser humano, es decir hacia la consecución del bien común.
- 2.- No son lo mismo Estado y Gobierno, ya que este último es un elemento de aquél, está constituido por el conjunto de los poderes públicos y representa el órgano supremo central instituido para la realización de los fines del Estado.

Sin embargo hoy en día, se ha identificado genéricamente la actividad del gobierno, como la actividad del Estado. Esta analogía es evidente, pero en estricto sentido no es adecuada.
- 3.- La forma de gobierno de nuestro país, es la de una República Presidencial, Federal, integrada por estados soberanos en cuanto a su régimen interior y unidos en una Federación, representada por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- 4.- La Planeación constituye un elemento esencial en el desarrollo de los pueblos, que debe fundamentarse en las necesidades, recursos y expectativas de la realidad nacional.
- 5.- La Planeación Democrática es una representación de la Planeación Indicativa, misma que se presenta dentro de un marco de libre mercado y en la que el gobierno indica las políticas a que debe sujetarse la economía nacional, así como el desarrollo del país.

- 6.- En nuestro país la Planeación Democrática está contemplada en el artículo 26 constitucional, del que deriva la Ley de Planeación y en virtud de los cuales surge el Plan Nacional de Desarrollo.
- 7.- El Plan Nacional de Desarrollo está constituido por una serie de acciones y directrices de diversa índole, que configuran la política del desarrollo que realiza el gobierno de nuestro país, misma que debe encaminarse a la consecución de mejores condiciones de vida y al logro sostenido de los objetivos fijados.
- 8.- La Planeación, para ser Democrática, debe contener la participación abierta de los diversos sectores de la población, el gobierno de nuestro país pretende captar dicha participación principalmente a través de los foros de consulta popular.
- 9.- Los Partidos Políticos independientemente de su ideología, deben dejar a un lado postulados demagógicos, para orientar y fomentar en el pueblo la participación política, basándose en su realidad histórica y atendiendo a las necesidades de la Nación.
- 10.- La Iniciativa Privada debe adoptar una actitud nacionalista, con una participación capaz, que contribuya a la intervención de mexicanos en la economía nacional y a la conservación de la independencia y soberanía de nuestro país.
- 11.- El referéndum es una figura democrática contemplada en nuestra Constitución respecto a algunas reglamentaciones dentro del Distrito Federal.

- 12.- La Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, en -- lo que toca a sus elementos jurídicos, debe ser sometida a referéndum pues así lo indica la Ley.
- 13.- El referéndum representa la posibilidad de captación del verdadero sentir de la ciudadanía, y para poder llevarse a cabo debe existir una gran conciencia política popular.
- 14.- La Planeación del desarrollo educativo y cultural debe - vincularnos con nuestras raíces, con nuestra realidad -- nacional e internacional.
- 15.- Un gran problema de la planeación nacional es la falta - de continuidad, ya que sin ella, se convierte en demagó- gia y pérdida de tiempo, recursos humanos y materiales.
- 16.- Sólo con una actitud conciente y preparada de los encar- gados de dirigir la planeación del desarrollo nacional, - respetuosa de los logros y comprometida con los objeti- vos, no del gobierno, sino de la Nación, la planeación - en nuestro país podrá ser llamada Democrática.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

OBRAS CONSULTADAS

- .- ANLEN JESUS "ORIGEN Y EVOLUCION DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO", -- EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1974.
- .- ARNAIZ AMIGO AURORA "QUE ES EL ESTADO?" CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE LA UNIVERSIDAD, COORDINACION DE HUMANIDADES -- U.N.A.M., MEXICO 1979.
- .- CARPIZO JORGE "LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917", EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1983.
- .- CARRILLO JOSE "EL CAPITALISMO MONOPOLISTA DE ESTADO", EDICIONES DE CULTURA-POPULAR, MEXICO 1972.
- .- COLEGIO DE MEXICO "HISTORIA GENERAL DE MEXICO", - TOMO II, MEXICO 1976.
- .- DE PINA VERA RAFAEL "DICCIONARIO DE DERECHO", EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1980.
- .- FRAGA GABINO "DERECHO ADMINISTRATIVO", EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1974.
- .- GARCIA MAYNES EDUARDO "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO", EDITORIAL PORRUA, -- MEXICO 1963.
- .- GOMEZ GRANILLO MOISES "BREVE HISTORIA DE LAS DOCTRINAS ECONOMICAS", EDITORIAL ES-FINGE, MEXICO 1977.

- GONZALEZ MORALES RAFAEL "LA PLANEACION EN MEXICO, ASPECTOS ECONOMICOS, LEGISLATIVOS Y ADMINISTRATIVOS", TESIS PROFESIONAL U.N.A.M., -- MEXICO 1978.
- GONZALEZ URIBE HECTOR "TEORIA POLITICA", EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1980.
- GROPPALI ALESSANDRO "DOCTRINA GENERAL DEL ESTADO" EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1944.
- GUILLEN ARTURO "PLANIFICACION ECONOMICA A LA MEXICANA", EDITORIAL NUESTRO TIEMPO, MEXICO 1985.
- JIMENEZ CASTRO WILBURG "SISTEMAS PRIORITARIOS PARA LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO", ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA PLANEACION O.N.U. 1968.
- LANGE OSKAR "ENSAYOS SOBRE PLANIFICACION ECONOMICA", EDITORIAL ARIEL, ESPAÑA 1970.
- MANDEL ERNEST "TRATADO DE ECONOMIA MARXISTA", EDITORIAL ERA, MEXICO-1969.
- MAQUIAVELO NICOLAS "EL PRINCIPE", EDITORIAL UNIVERSO, LIMA, PERU 1973.
- MUÑOZ AMATO PEDRO "INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA", FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO -- 1973.
- OLAVARRIA Y FERRARI ENRIQUE "RESUMEN INTEGRAL DE MEXICO-A TRAVES DE LOS SIGLOS", COMPAÑIA GENERAL DE EDICIONES, -- MEXICO 1968.

- .- OSSORIO MANUEL "DICCIONARIO DE CIENCIAS JURIDICAS, POLITICAS Y SOCIALES", EDITORIAL HELIESTA, - ARGENTINA 1978.
- .- PICHARDO PAGASA IGNACIO "10 AÑOS DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO", INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA, MEXICO-1972.
- .- PORRUA PEREZ FRANCISCO "TEORIA DEL ESTADO", EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1985.
- .- POSADA ADOLFO "LA IDEA PURA DEL ESTADO", - EDITORIAL REVISTA DE DERECHO PRIVADO, MADRID 1944.
- .- RANGEL COUTO HUGO "EL DERECHO ECONOMICO", EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1980.
- .- RANGEL COUTO HUGO "LA SOCIOPLANEACION EN MEXICO", TRABAJO MECANOGRAFICO-U.N.A.M., MEXICO 1956.
- .- R. PALACIOS MANUEL "EL DERECHO ECONOMICO EN MEXICO", EDITORIAL PORRUA, - MEXICO 1985.
- .- SANCHEZ AGESTA LUIS "PRINCIPIOS DE LA TEORIA POLITICA", EDITORA NACIONAL ESPAÑA 1966.
- .- SERRA ROJAS ANDRES "DERECHO ADMINISTRATIVO", - TOMOS I Y II, EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1980.
- .- SERRA ROJAS ANDRES "DERECHO ECONOMICO", EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1981.

- .- WIONCZEK MIGUEL S. "ANTECEDENTES E INSTRUMENTOS - DE LA PLANEACION DE MEXICO" -- DEL LIBRO "BASES PARA LA PLA-- NEACION ECONOMICA Y SOCIAL DE-- MEXICO", EDITORIAL SIGLO XXI,- MEXICO 1975.

- .- WITKER JORGE "EL DERECHO ECONOMICO", COLEC-- CION DE TEXTOS UNIVERSITARIOS, MEXICO 1985.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

- .- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988 TALLERES GRAFICOS - DE LA NACION, MEXICO 1983.

- .- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, SINTESIS GRAFICA, SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, MEXICO 1983.

- .- REVISTA "PLANEACION DEMOCRATICA" NUMEROS UNO Y DOS, FEBRE RO Y MARZO, EDITADA POR LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y - PRESUPUESTO, MEXICO 1983.

LEGISLACION CONSULTADA

- .- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

- .- LEY DE PLANEACION.

- .- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

- .- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.