

878509

9
2ej



UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO
ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**RECTORIA DEL ESTADO, PLANEACION NACIONAL
Y FEDERALISMO**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

RAFAEL CORRES BRASDEFER

DIRECTORA DE TESIS
LIC. ELIZABETH CARD MENDEZ

MEXICO, D. F.

1999

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2746 24



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

II.2	El Artículo 25 Constitucional y la Rectoría del Estado.	22
II.3	El Artículo 26 y el Sistema Nacional de Planeación Democrática.	25

CAPITULO III

LA LEY DE PLANEACION Y EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION

III.1	La Ley de Planeación.	28
III.2	Plan Nacional de Desarrollo.	34
III.3	Planeación Estatal y Municipal.	38
III.4	Concertación e Inducción de las Actividades de los Sectores Social y Privado en la Planeación Nacional.	40
III.5	Foro de Consulta Popular.	41
III.6	Los Planes Nacionales de Desarrollo de 1980 a 1998.	41

CAPITULO IV

FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO

IV.1	Antecedentes.	51
IV.2	Fortalecimiento del Federalismo.	54
IV.3	Nuevo Federalismo.	56
IV.4	Desarrollo Regional a Nivel Nacional.	59
IV.5	Descentralización.	60

IV.6	El Federalismo Fiscal, como Pieza Fundamental la Transformación Hacia un Nuevo Federalismo.	64
	Conclusiones.	67
	Bibliografía.	70

INDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPITULO I

ATRIBUCIONES DEL ESTADO EN LA CONSTITUCION MEXICANA ANTECEDENTES HISTORICOS

I.1	El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, de 1814 o Constitución de Apatzingan.	2
I.2	La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.	5
I.3	Bases y Leyes Constitucionales de la República. 1836.	10
I.4	Bases Orgánicas de la República Mexicana 1843.	11
I.5	Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1857.	14

CAPITULO II

LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA VIDA ECONOMICA

II.1	La Reforma Económica en la Constitución de 1917.	18
------	---	----

INTRODUCCIÓN

Este trabajo plantea la necesidad de fortalecer nuestro Pacto Federal para lograr un desarrollo económico con equidad. Un desarrollo fundado en la democracia como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo tercero, no solo como un régimen jurídico sino como un estilo de vida fundado en el constante mejoramiento político, económico, social y cultural del pueblo mexicano. Un desarrollo que distribuya equitativamente recursos y competencias. Un desarrollo que se base en el respeto del Pacto Federal, y permita el desarrollo próspero de Estados y Municipios.

Con tal propósito hemos desarrollado el trabajo en cuatro capítulos, en el primero que trata sobre las atribuciones del estado en la vida económica se hace un breve repaso de las distintas formas de gobierno que nuestro país ha experimentado desde el México independiente hasta nuestros días, respondiendo en cada época a las circunstancias históricas y a las ideologías imperantes, en particular del paso de una cultura política favorable a la práctica del centralismo hacia una República Representativa, Democrática y Federal.

Los modelos que se analizan en forma somera son los plasmados en las Constituciones de 1814 y 1824, las Bases Constitucionales de 1836, las Bases Orgánicas de 1843, la Constitución de 1857 y la Constitución de 1917.

En este repaso de casi 200 años nuestra historia observar la lucha de dos corrientes antagónicas: centralismo, versus, federalismo, existiendo en ambas ideologías la preeminencia de la Federación sobre las Entidades Federativas y de estas sobre sus Municipios.

En el capítulo segundo abundamos sobre las atribuciones del Estado en la vida económica analizando como ante los problemas nacionales, los Gobiernos postrevolucionarios se vieron en la necesidad de crear y dinamizar con el impulso de las instituciones públicas, un desarrollo económico y social que dió origen al Estado de economía mixta y que culminó con un Estado intervencionista con una alta participación en las actividades económicas del país. A finales de los años setenta y acentuadamente a partir de 1982 se hizo patente el agotamiento del modelo económico aplicado hasta esa fecha y se dió un giro al modelo hacia el Estado rector, al introducir en nuestra Carta Magna los artículos 25 y 26 que elevan a nivel constitucional la rectoría del Estado y la planeación nacional del desarrollo económico.

En el tercer capítulo hacemos un análisis del marco jurídico del sistema nacional de planeación y de su principal instrumento, el Plan Nacional de Desarrollo. Se hace un rápido repaso de dichos planes durante las administraciones: 1980-1982, 1982-1988, 1988-1994 y 1994-2000 finalizando con una evaluación de 1980 a 1998 con cifras y datos actuales que demuestran el agotamiento del modelo.

El cuarto capítulo que es la tesis de nuestro estudio plantea una perspectiva más viable al nuevo Federalismo cuya premisa fundamental es la consolidación de la unidad nacional fundada en el respeto a la autonomía de los Estados de la Federación limitando así la concentración del poder público en el Gobierno Federal. Con este propósito se plantea la reforma a los Artículos 25 y 26 Constitucionales y a las correspondientes leyes secundarias para construir una nueva relación de los órdenes de Gobierno Federal y Estatal con el Municipal basada en el reconocimiento de las responsabilidades que les asigna el orden jurídico y la redistribución equitativa de facultades, funciones, responsabilidades y recursos.

CAPITULO I

ATRIBUCIONES DEL ESTADO EN LA CONSTITUCION MEXICANA ANTECEDENTES HISTORICOS

Nuestro desarrollo político económico social y cultural ha experimentado distintas formas de gobierno respondiendo cada una de ellas a las circunstancias históricas y a las ideologías imperantes en cada uno de ellos. Es únicamente de esta forma, es decir con las propias experiencias, que una nación puede llegar a encontrar el camino más adecuado para lograr la satisfacción de las necesidades de la colectividad, el desarrollo deseado y la estabilidad social que son los fines del Estado. Es imposible suponer una sociedad que sin haber sufrido tumbos ni fracasos encuentre en su forma de gobierno aquella que satisfaga plenamente sus necesidades.

Nuestra realidad social se ha ido conformando de una manera por demás accidentada, afrontando una serie de obstáculos y experimentando movimientos que le han dado una innegable madurez política. Esta madurez se refleja sin duda alguna en el documento legislativo de 1917, que como fruto de la lucha, aspiraciones e inquietudes de un movimiento armado tan importante como el iniciado en aquel 1910, se presenta como una de las constituciones más avanzadas en su época, marcándose este vanguardismo por el contexto de libertad y democracia que consigna.

El Federalismo forma parte de nuestros antecedentes históricos en el ideal por otorgar a México independiente una república representativa, democrática y federal, opuesta a nuestro antecedente de gobierno centralista derivado del Virreinato que sentó un antecedente en la cultura política en la economía y en la administración favorable a la práctica del centralismo, que fue la causa de que las provincias mexicanas buscaran la independencia.

En este capítulo analizaremos someramente los textos de la Constitución de 1814; la Constitución de 1824; las Bases de 1836; las bases de 1843; la Constitución de 1857 y la vigente de 1917. El análisis de todas estas experiencias resultaría imposible debido a la corta extensión de este estudio, sin embargo, consideramos de esencial importancia el hacer breve referencia a los principales documentos que reflejan las variadas posturas que el Estado ha tomado respecto de su intervención, centralista o bien republicana con el respeto al pacto federal, en la historia de México independiente, hasta nuestros días. Analizando de manera somera la participación del estado en la vida económica.

I. 1 El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, de 1814 o Constitución de Apatzingan.

Poco después de la declaración del movimiento de Independencia, en el año de 1814 es promulgada la primera Constitución de esta nueva nación independiente, con el nombre de "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana", que es conocida como Constitución de Apatzingan, atendiendo al lugar de el que fue instalado por Don José María Morelos y Pavón el Congreso Constituyente.

El mérito de la Constitución de Apatzingan fue establecer la independencia de la monarquía española. El artículo 1° señala "que la América es libre e independiente de España y de toda otra Nación Gobierno o monarquía; y que así se sancione, dando al mundo las razones por lo que hace a la reforma de gobierno establecer los 3 poderes en los que se dividen para su ejercicio las atribuciones del Estado, y la relación de este con sus provincias en forma central 5° la soberanía dimana inmediatamente del pueblo el que solo quiere depositarlo en sus representantes dividiendo los poderes de ella en legislativo ejecutivo y judisiatario, eligiendo las provincias sus vocales y estos a los demás que deben ser sujetos sabios y de probidad."¹

Esta Constitución confiere al Estado, atribuciones en materia económica que podemos dividir en aquéllas que se refieren al ámbito internacional y aquellas referidas al ámbito interno. Dentro de las primeras, encontramos al artículo 108, según el cual pertenece exclusivamente al Supremo Congreso entre otras, dictar las instrucciones "... que deban regir para ajustar los tratados de alianza y comercio con las demás naciones, y aprobar antes de su ratificación esos Tratados. Reforzándose más adelante esta idea por el artículo 165, al disponer que toca privativamente, al supremo gobierno el "... celebrar Tratados de alianza y comercio con las naciones extranjeras, conforme al artículo 108. En el mismo concepto de regularización en materia económica con el exterior, tenemos que pertenece también exclusivamente al Supremo Congreso, según al artículo 109, el "... formar aranceles de derechos", y según el 115, el "Declarar si ha de haber aduanas y en que lugares".²

¹ Felipe Tena Ramírez. *Leyes fundamentales de México 1808. 1987.*

² *Ibidem.*

En lo que refiere al ámbito interno, encontramos facultades atribuidas tanto al poder Ejecutivo, llamado aquí Supremo Gobierno, como para el legislativo, llamado Supremo Congreso. Entre estos poderes existe una relación de equilibrio en cuanto a materia económica, al establecer límites por parte del Supremo Congreso a las acciones del Ejecutivo. Dentro de las facultades del Legislativo, tenemos en términos del 116, el "emitir moneda, determinando su materia, valor, peso, tipo y denominación ...", instaurando así el monopolio de la emisión por parte del Estado. Por lo que hace a ingresos y egresos, el artículo 113 otorga al Supremo Congreso, la facultad exclusiva de "Arreglar los gastos del gobierno. Establecer contribuciones e impuestos, y el modo de recaudarlos..." Teniendo asimismo la conferida por el artículo 114 de "Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública", que según el artículo 174 deberá presentarles el Ejecutivo de forma abreviada cada 6 meses y de forma individual y documentada cada año, conteniéndose en ellos "... Las entradas, inversión y existencia de los caudales públicos..." y que de ser aprobados pasarían a ser publicados. Continuando con las facultades del poder Legislativo, el artículo 113 dispone que le corresponde igualmente el establecer "... el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del Estado; y en los casos de necesidad, tomar caudales a préstamo sobre los fondos y crédito de la nación."³

En lo referente a materia hacendaria, el artículo 170 dispone que el Supremo Gobierno deberá sujetarse a aquellas leyes y reglamentos que adopte o sancione el Congreso, aunque en el artículo 172, se le permite presentar a examinación de este los planes y medidas que juzgue convenientes, en esta o en cualquier otra materia. El ejecutivo no podrá entonces sino al apego de una norma adoptada o previamente sancionada por el Congreso, variar los empleos que se establezcan,

³ *Ibidem.*

"...crear otros nuevos, gravar pensiones al erario público, ni alterar el método de recaudación y distribución de las rentas...", sin embargo en términos del mismo artículo se le faculta para librar cantidades que sean necesarias para "gastos secretos en servicio de la nación" con la única condición de que informe oportunamente de su inversión.

Con esta breve referencia a los artículos más significativos en materia económica, podemos observar el matiz marcadamente liberal que guardan los postulados de esta Constitución y a las corrientes ideológicas que estaban en apogeo en la época, esencialmente las que sustentaron los movimientos de revolución en Francia y de independencia en las colonias inglesas del Norte de América, perfilándose ya en esta constitución avances significativos hacia el federalismo tales como la separación de poderes.

I. 2 La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Diez años más tarde consumada la independencia, es aprobada una nueva Constitución, en cuyos artículos esta presente el espíritu de la Constitución de los Estados Unidos de América, es la Constitución de 1824 cuyo antecedente se encuentra en las ideas federalistas de mexicanos liberales dentro de los que destaca en buena medida el pensamiento de Miguel Ramos Arizpe, manifiesto en las Cortes de Cádiz al defender las diputaciones provinciales que en los hechos, fueron el antecedente inmediato de nuestro Estado Federal. Más tarde, durante el Congreso de 1823-1824, Ramos Arizpe defendió el federalismo en forma sobresaliente.⁴

⁴ *Centro de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación.*

En 1823 la mayor parte de las provincias de México pedían que la nueva Nación se constituyera en la forma de Estado Federal, por lo que el 12 de junio de ese año, el Congreso Constituyente emitió un voto en favor del sistema de República Federal. La idea de estados autónomos dotados de gobiernos propios, no se motivó por un deseo de imitación de instituciones extranjeras, sino que surgió de la experiencia interna de las provincias mexicanas que reaccionaban al centralismo colonial y que buscaban una forma de organización que les garantizara libertad y al mismo tiempo evitara la desmembración de la República.

El federalismo quedó constituido en el país, primero en el Acta Constitutiva de la Federación, e inmediatamente después en la Constitución de 1824. Es en esta Carta donde se establecen dos ordenes de gobierno el de la Federación y el de los estados; se crean los tres Poderes de la Unión y se les dota de sus respectivas competencias.⁵

Así las cosas, surge un nuevo Congreso remplazando al anterior en su frustrado intento de expedir una nueva constitución, el cual tenía como premisa fundamental establecer la forma de gobierno y procedió a realizar esta tarea nombrando una comisión de Constitución la cual presidió Miguel Ramos Arizpe. Dicha comisión presentó el 20 de noviembre el "Proyecto de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana". El 31 de enero de 1824 el proyecto fue aprobado casi en su totalidad con el nombre de "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana". Es importante resaltar los artículos 5° y 6° en los cuales se trataba el tema principal de dicha acta: el sistema federal. A continuación enunciamos ambos artículos: "Artículo 5°. La nación adopta para su gobierno la forma republicana representativa popular federal." "Artículo 6°. Sus partes integrantes son estados independientes libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su gobierno interior según se detalle en esta Acta y en la Constitución General."

⁵ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, 21 Edición, Edit., Porrúa, México, 1985., Pág., 101.

De esta manera el 20 de diciembre de 1823 quedaba sancionado a nivel Constitucional el sistema federal mexicano. Surgía así formalmente el pacto federal como figura jurídico política que permitía transigir en la lucha de las provincias por su autonomía, o sea su descentralización sin perder de vista su unidad en torno a la nación. Al respecto afirma el maestro Felipe Tena Ramírez: "Fue el Acta Constitutiva el documento que consigno la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano, y en ella aparecieron por primera vez de hecho y de derecho, los estados."⁶

El primero de abril el Congreso comenzó la discusión del proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos para finalmente aprobarla el 3 de octubre de 24 y publicarla al día siguiente por el Ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En los artículos de esta constitución se reafirma lo que señalaban en sus artículos 5° y 6° el Acta Constitutiva, señalando en el artículo 4° constitucional que: "la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular y en su artículo 4° define que los estados y territorios son partes de la federación.

La Constitución de 1824 incorporó una característica mas del sistema federal al establecer que no solamente el gobierno federal se dividiría para su gobierno en poder ejecutivo, legislativo y judicial sino que también dividió el ejercicio del gobierno de los estados en dichos poderes.

Asimismo se estableció la forma republicana de gobierno para los estados. De esta manera el federalismo no podía permitir la existencia de monarquías regionales. La constitución de 24 estuvo en vigor hasta 1835 ya que como en la

⁶ Felipe Tena Ramírez. *Derecho Constitucional Mexicano*, 21 Edición, Edit., Porrúa, México, 1985., Pág., 110.

misma se disponía, esta no podía ser revisada sino a partir de 1830, por lo que las reformas que se propusieron desde 1826 hasta 1930 ni las posteriores, llegaron a ser votadas por el Congreso. Por lo anterior la Constitución de 24 permaneció sin alteraciones hasta su abrogación.

La Constitución de 1824 es considerada por el notable constitucionalista Emilio O. Rabasa como “una verdadera obra revolucionaria dentro del campo político porque crea una forma de gobierno, la república, y dentro de ésta le otorga un tipo especial, el federal.”⁷

Desde ese momento México viviría la lucha de dos corrientes antagónicas: el enfrentamiento entre federalistas y centralistas. Los federalistas, que a su vez defendían la ideología liberal de la época, no pudieron evitar sin embargo el que se establecieran dentro de la propia Carta Magna facultades exclusivas al congreso general que establecen la preeminencia de la Federación frente a los Estados como puede observarse del análisis de algunas disposiciones jurídicas en materia económica.

Dentro de las atribuciones relativas al comercio internacional, encontramos como exclusivas del Congreso General, las siguientes: según artículo 50.: XI. Arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes Estados de la Federación y tribus de los indios. XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación. Aprobar la ratificación o negativa que en ejercicio de las facultades conferidas por la fracción XIV del artículo 110, vaya a hacer el Presidente respecto de cualquier tipo de tratado, según se desprende del mismo artículo. Consentir, en ausencia de regulación expresa de la Ley, la

⁷ Emilio O. Rabasa., *El pensamiento político del Constituyente de 1824*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986, p.123

imposición, por parte de los estados, de contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, según lo dispone la fracción II del artículo 162.

A los Estados, les está expresamente prohibido en términos del artículo 162 fracción II, el "Imponer, sin consentimiento del Congreso General, contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no regula como hacerlo", y el "Entrar en transacción con alguna potencia extranjera...", en sus fracciones II y IV, respectivamente.

En lo que al ámbito interno se refiere, encontramos dentro de las facultades exclusivas que el artículo 50 confiere al Congreso General, las siguientes: VIII. Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno". Corresponde al Presidente, en términos de la fracción V del 110, el cuidar de esa recaudación y decretar la inversión de las contribuciones generales, lo cual deberá hacer con arreglo a las leyes. IX. Contraer deudas sobre el crédito de la federación y designar garantías para cubrirlas. X. Reconocer la deuda nacional, y señalar medios para consolidarla y amortizarla. Teniendo los Estados la obligación consignada en la fracción VII del artículo 161 de contribuir para consolidar y amortizar estas deudas. XV. Determinar y uniformar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas en todos los Estados de la Federación..."

En el artículo 161, en su fracción VIII, encontramos como obligación de los Estados el "... remitir anualmente, a cada una de las Cámaras del Congreso General, nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en su entidad.

Atendiendo al nuevo sistema bicameral que para el Poder Legislativo prevé esta Constitución, el artículo 51 dispone que, aunque "La formación de leyes y decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras...", aquellas que "...versaren sobre contribuciones o impuestos... no pueden tener su origen sino en la Cámara de Diputados. Por último, el artículo 161 prohíbe en su fracción I a los estados: "Establecer sin el consentimiento del Congreso General, derecho alguno de tonelaje, ni otro alguno de puerto".

1.3 Bases y Leyes Constitucionales de la República. 1836.

Entre los años de 1835 y 1836, se promulgan una serie de leyes, que en número de 7 conforman un nuevo texto constitucional, La Ley Tercera, establece las facultades que corresponden exclusivamente al Congreso General e incluye entre ellas: "Aprobar toda clase de Tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras, y los concordatos con la silla apostólica"; "Dar al Gobierno bases y reglas generales para la habilitación de toda clase de puertos, establecimiento de aduanas y formación de los aranceles de comercio"; "Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse"; "Cooperar a los gastos del Estado con las contribuciones que establezcan las leyes y le comprendan". "Examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo que deberá haber presentado el ministro de Hacienda en el año último, la glosa y examen que detallará una ley secundaria," "Autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la nación, y designar garantías para cubrirlas." y "Reconocer la deuda nacional, y decretar el modo y medio de amortizarla."

La Ley Cuarta otorga al Presidente de la República "Habilitar puertos o cerrarlos, establecer o suprimir aduanas y formar los aranceles de comercio, con absoluta sujeción a las bases que prefije el Congreso"; "Contraer deudas sobre el crédito nacional, previa autorización del Congreso."

En lo que concierne a la moneda, el mismo artículo 44 en su fracción XI, dispone que corresponde al Congreso General exclusivamente el "Determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas, y adoptar el sistema de pesos y medidas que le parezca." Debiendo el Presidente "Cuidar de la exactitud legal en la fabricación de la moneda", conforme a la Ley Cuarta." Por último, encontramos en la Tercera Ley, que corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados, el vigilar el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda.

Como podemos observar en las 7 Leyes, se maneja un modelo centralista, con división de poderes y sistema bicameral. Para 1847, al volver de su destierro y tomar el poder, Santa Ana restablece la vigencia de la Constitución de 1824 con ciertas reformas, mediante la promulgación del "Acta Constitutiva y de Reformas".

I.4 Bases orgánicas de la República Mexicana. 1843.

La sociedad mexicana en ese siglo y ese año, ha sido considerada por el historiador mexicano Jesús Reyes Heróles "como la sociedad fluctuante",⁸ atendiendo a las diferentes corrientes políticas, ideológicas, jurídicas y económicas que fluctuaban del centralismo al federalismo, proponiendo cada una de ellas diversas soluciones constitucionales a la problemática general del país.

⁸ Jesús Reyes Heróles. *El Liberalismo Social Mexicano. Tomo II.*

Precisamente en el año de 1843, esa sociedad fluctuante se inclina hacia el centralismo, surgiendo como resultado las Bases orgánicas de 1843, que sancionadas por Santa Ana, fueron el marco para gobernar al país en uno de los periodos más turbulentos de su historia. En base al Plan de Tacubaya, las corrientes centralistas convocan a un nuevo Congreso Constituyente, buscando nuevas formas políticas y económicas a la organización estatal, así como al grado de intervención que se estimaba ésta debería tener en la economía. Este Congreso se integró por una mayoría de liberales moderados, quienes proponían de alguna manera, tesis más avanzadas que muchas de las demás corrientes que componían el entorno político nacional de la mitad del siglo XIX.

Las bases orgánicas de 43, tienen una gran significación con respecto a la participación del Estado en la economía. Este documento constitutivo, fue un esfuerzo más del conservadurismo económico, por continuar, preservar y consolidar los privilegios de una clase económica determinada con las notas de la sociedad feudal. Al mismo tiempo, trató de resquebrajar el ímpetu liberal que oponía otras tesis socialmente avanzadas en favor de las clases sociales más desprotegidas.

A pesar de su general oposición, en estas bases orgánicas encontramos algunos preceptos que de una u otra manera, establecen bases para la intervención del Estado en las relaciones económicas, a los que a continuación hacemos referencia.

En el artículo 65 referido a las atribuciones y restricciones del Congreso, encontramos supuestos que permiten intervenir al Gobierno en cuestiones económicas. En su fracción segunda, este artículo establece como facultad del Congreso decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año y las contribuciones con que deben cubrirse y en la fracción cuarta, la de clasificar las rentas para los gastos generales de la Nación y los de los Departamentos, es decir, se consigna la facultad de presupuestar.

Dentro del mismo artículo 65, sus fracciones VIII y XIII también nos muestran una clara intervención estatal en materia económica. La primera de estas fracciones autoriza al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación, prefijando bases y designando garantías y la segunda faculta al Congreso para determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas y decretar un sistema general de pesos y medidas.

Al igual que estas materias, el comercio internacional también fue preocupación de este documento constitutivo. Así la fracción XV del citado artículo 86, faculta al Ejecutivo para formar los aranceles de comercio con sujeción a las bases que diera el Congreso, aquí, además de la interrelación, colaboración o coordinación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, se observa la preocupación del Gobierno de este tiempo por regular el comercio exterior. En el mismo contexto económico, el artículo 95 fracción II, impone al ministro de hacienda la presentación de la información económica general del país y la cuenta general de gastos del año último, el presupuesto general de los del siguiente, y la iniciativa de las contribuciones con que deben cubrirse.

La actividad de este Congreso se caracterizó por el encuentro entre liberales y conservadores que agudizado con la salida de Santa Ana y la llegada de Nicolás Bravo como nuevo presidente de la República, "se presenta como una continúa rivalidad entre los miembros del Congreso y los del Poder Ejecutivo, debido al generalizado carácter conservador de éstos últimos".⁹

También derivado de la preocupación por la hacienda pública, como primera forma de intervención estatal, el mismo texto en su artículo 199 la divide en general y departamental, agregando que en el primer periodo de sesiones del primer

⁹ *La formación del Estado Mexicano 1984*. México, Editorial Porrúa, 1984. Carpizo, González Navarro, Lemoine, Lira, Matute, Moreno, Reyes Heróles, Rosewic, San Juan Torre Villa.

congreso se dará la ley, distribuyendo las rentas en las dos partes expresadas, de modo que las asignadas a los departamentos sean proporcionadas a sus gastos, incluyendo en éstos el pago de dietas de sus respectivos diputados. Acto seguido en el artículo 200 se dispone que una ley que iniciara el Gobierno en el primer periodo de sesiones del primer Congreso, arreglará la hacienda general y establecerá como base señalar los medios de amortizar la deuda pública y los fondos con que debe hacerse.

I.5 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1857.

Para el año de 1857, con una fuerte reacción federalista en oposición al centralismo imperante hasta el momento, se promulga, una Constitución que, a excepción de la actual, ha sido la que ha contado con una mayor vigencia. Típico producto del pensamiento liberal, su texto constituye el antecedente directo de nuestra actual Constitución a la cual es en su mayor parte similar aunque la de 1917 tiene el mérito de introducir los derechos sociales.

La constitución de 1857 en su artículo 40 establece la soberanía nacional y la forma de gobierno “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” este artículo pasó íntegro a la constitución de 1917 y refleja el espíritu liberal de los constituyentes de Querétaro que triunfaron sobre los moderados o conservadores que prevalecían numéricamente en la Asamblea Constitutiva.

Los nuevos poderes federales quedaron instalados el 8 de octubre legislativo y el 1° de diciembre el ejecutivo y judicial.

Pasaremos ahora a analizar aquellos preceptos que se relacionan con el ámbito internacional en materia económica. Al Senado le atribuye como facultad exclusiva la de expedir aranceles sobre comercio extranjero; y aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.

Los Estados no podrán: "Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera." (Fracción V); "Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales..." (Fracción VI); ni "Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencia de impuestos o requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras..."

La Federación en este aspecto, guarda la facultad privativa dispuesta por el artículo 124, de gravar las mercancías que se exporten o importen, o que pasen de tránsito por el territorio nacional. Tampoco podrán los Estados si no es con el consentimiento del Congreso de la Unión establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puerto ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones" (Artículo 112, Fracción I). Por último encontramos en la fracción XIV del artículo 85, la facultad conferida al presidente para habilitar, establecer y designar la ubicación de puertos, aduanas marítimas y fronteras.

Pasando a los conceptos referidos al ámbito interno, en el artículo 72, encontramos las facultades exclusivas del Congreso, y en su inciso "B" las del Senado. De estas, la fracción X se refiere a la expedición de códigos obligatorios en toda la República, sobre comercio, incluyendo la materia cambiaria.

El artículo 28, significa una importante medida para regular el comportamiento del mercado, a fin de evitar desajustes y desigualdades, ya que establece que: "No habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora", correspondiendo al Senado, dentro de sus facultades exclusivas el conceder estos privilegios, en términos del mencionado inciso "B" en su punto XXVI.

También dentro de estas facultades exclusivas encontramos, en el punto XXIII la de "...establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema de pesas y medidas". No pudiendo los Estados en ningún caso acuñar moneda ni emitir papel moneda, según lo prohíbe la fracción III del Artículo 111.

En materia tributaria, el artículo 31 en su fracción III considera obligación de todo mexicano el "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que resida, de manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes", debiendo aquellos proyectos relacionados con impuestos o contribuciones discutirse primero en la Cámara de Diputados así como "Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle al Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél." Y al Senado el "aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentar el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo." Los Estados no pueden, por su parte, gravar el tránsito por su territorio de personas o cosas, según la fracción IV del artículo 111.

En lo referente a la deuda pública, en el mismo artículo 72, fracción III, aparece como facultad exclusiva del Senado el dar "... las bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos mismos empréstitos, y para mandar pagar la deuda nacional (punto VIII del inciso B). Quedando definitivamente prohibido a los Estados en el artículo 111 fracción III, "expedir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del Territorio Nacional; contraer directa o indirectamente préstamos con gobiernos extranjeros o contraer obligaciones en favor de Sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador transmisibles por endoso."

El orden económico y social a que dio lugar la vigencia de una constitución de corte definitivamente liberal como lo fue la de 1857, propició el deterioro en la condición de las clases populares, agudizando las ya marcadas diferencias sociales entre los distintos estratos económicos sociales de la población y llevando la situación a niveles intolerables. Los excesos del individualismo liberal, resultaron en deterioro de las condiciones de los niveles de vida que hacían inexorable el estallido de lucha armada por un pueblo que no podía seguir tolerando la injusticia de que era víctima y cuyos orígenes se engendraban de tiempo atrás, culminando en lo que sería la primera revolución social del siglo XX, cuyas reivindicaciones son recogidas por el constituyente de Querétaro que llega con la exigencia ideológica de implantar la Justicia Social. Promulgada en el año de 1917, la actual constitución, significa en su esencia un cambio radical respecto de su antecedente más próximo, la de 1857, al incorporar como un innovador concepto del derecho: el derecho social.

CAPITULO II

LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA VIDA ECONOMICA

II.1 La Reforma Económica en la Constitución de 1917.

En el Congreso Constituyente de Querétaro no se discutió el tema relativo a la República Federal, en virtud de que como lo señala el eminente Jurista Jorge Carpizo "todos los diputados estimaban que esta decisión política fundamental era parte medular del orden constitucional",¹ por lo que el artículo 40 de la Carta Magna de 1917 dispone que 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 la Constitución General.

El estudioso de Derecho Constitucional Miguel de la Madrid ha señalado que la Constitución de 1917, aportó una nueva concepción de los fines del Estado. Por la naturaleza y exigencias de la lucha revolucionaria, la preocupación central del Constituyente de 1917, fue la de establecer el esquema normativo de la organización y ejercicio del poder y los principios que dieran sustento al nacionalismo, la democracia y la justicia social. Para ello establecieron las directrices para lograr la integración territorial y cultural de la nación, así como las

¹ Jorge Carpizo. *La Constitución Mexicana de 1917.*, México, Séptima Edición, 1986.

bases para la ruptura de la economía de enclave que había fomentado el Porfiriato. En respuesta a la bandera nacional del sufragio efectivo y la no reelección se instituyeron. Para la realización de los propósitos se definieron los derechos políticos del régimen democrático. Para la realización de los propósitos sociales del pueblo, definieron el derecho a la tierra y el derecho al trabajo en mejores condiciones. De esta manera la actual constitución significa en su esencia un cambio radical respecto de su antecedente más próximo, la de 1857 al incorporar como un innovador concepto de derecho el derecho social las condiciones de aquella época de exigencias sociales, de defensa de la nación y participación social y política llevaron al constituyente a adoptar las decisiones políticas fundamentales sobre el régimen de propiedad y los derechos de las mayorías a participar en la vida política y social, con lo que definió visionariamente las orientaciones políticas y sociales del desarrollo económico.²

De 1917 a la fecha, México se ha transformado en todos los ordenes. Ha ocurrido una transformación rural y urbana, asociada a una acelerada industrialización, que ha modificado el tamaño, composición y localización de la población, el desarrollo de las regiones y la estructura productiva. La base sustentable de los recursos naturales, de la tecnología, del trabajo, de las inversiones y de la producción es radicalmente distinta, aún tomando en cuenta la heterogeneidad que nos caracteriza. Las relaciones económicas de hoy, en relación al mundo y dentro de nuestro país son mucho más complejas y sofisticadas y con sistemas de información que las han globalizando a través de la cibernética y la tecnología de punta. La interdependencia de nuestros procesos productivos entre sectores y regiones es muy amplia, lo que lleva a efectos y reacciones en cadena ante fenómenos económicos nacionales e internaciones. Se cuenta hoy con mejores niveles de educación capacitación, con universidades, institutos y centros de investigación que benefician a millones de mexicanos. Los servicios de salud y seguridad social han aumentado las esperanzas de vida de la población.

² *Miguel De La Madrid Hurtado, Estudios de Derecho Constitucional. México, Editorial Porrúa, 1986.*

La sociedad también ha cambiado. Las clases sociales y los diversos agrupamientos se han fortalecido. El tejido social es hoy más rico y complejo. Existe ya una amplia base plural de movimientos urbanos populares, (clases medias, empresariales de técnicos y profesionistas), un fuerte movimiento obrero y una organización campesina, cada vez más participantes e interconectados en un sistema moderno de redes de comunicación nacional. El régimen político ha ido ampliando la participación de partidos y organizaciones políticas que representan las principales corrientes ideológicas contemporáneas.

Esta acelerada modernización, no ha podido, sin embargo, resolver con la celeridad necesaria los graves problemas de desigualdad social de ineficiencia y baja productividad, de escasa competitividad de nuestros productos en el exterior y la generación de suficiente ahorro interno para financiar el desarrollo.

Ante los problemas nacionales los gobiernos federales postrevolucionarios se vieron en la necesidad de crear y dinamizar, con el impulso de las instituciones públicas, un desarrollo económico y social que dio origen al estado de economía mixta y que culminó en un estado con elevada participación en las actividades económicas que trajo como consecuencia el incremento del poder del gobierno federal y su esfera de acción frente a los gobiernos estatales y municipales situación que se dio hasta la época contemporánea desde finales de los años setenta y acentuadamente a partir de 1980 cuando se difundió la necesidad de revisar la estructura y funciones del aparato estatal ante el aparente agotamiento del modelo que se había aplicado.

Por esta razón “el desenvolvimiento del México contemporáneo, se ve íntimamente relacionado con la existencia de un nuevo panorama jurídico conformado por una serie de preceptos de distintas jerarquías y que en conjunto vienen a dar forma a lo que se ha dado en llamar el Derecho Económico. Lejos de ser normas aisladas que se identifiquen por su carácter común, implican una serie de elementos y pensamientos que se estructuran como una sólida ideología cuyas consecuencias tienen repercusión en todas las modalidades del desarrollo económico, se trata de las normas constitucionales con contenido económico que fijan los lineamientos necesarios para crear, impulsar, reforzar, condicionar, e incluso limitar actividades que son fundamentales para el desarrollo de la economía del país y en su caso prohibir aquellas actividades que obstaculicen dicho desarrollo y que se encuentran consignadas en los artículos: 25, 26, 27, 31, 73, 74, 89, 115, 117, 118, 123 y 131, constitucionales”.³

A partir de este orden normativo, México buscó crear los instrumentos de interrelación del Estado con los sectores público social y privado para promover el desarrollo equilibrado y sustentable y cuyo fundamento se encuentra en la planeación democrática, destaca por su importancia la iniciativa de reformas para adicionar a la Constitución los artículos 25 y 26. Las iniciativas fueron promovidas en 1982 y tuvieron como propósito otorgar una mayor participación a la sociedad civil en los procesos económicos pero fortaleciendo al mismo tiempo la rectoría de Estado.

³ Miguel De La Madrid Hurtado, *El Marco Legislativo para el Cambio, diciembre de 1982, tomo 3, México, Presidencia de la República, 1983, p.p.13-114.*

II.2 El Artículo 25 Constitucional y la Rectoría del Estado

Uno de los cambios jurídicos trascendentales para modificar la participación del estado en la vida económica, fue la reforma constitucional promovida en 1982 para adicionar a la Constitución dos artículos, el 25 con objeto de elevar a rango constitucional la atribución del estado en la rectoría del desarrollo nacional, con la intención de fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático, estableciendo también la participación de la sociedad civil a través de los sectores social y privado y, estableciendo en las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 25 de la Constitución.⁴

ARTICULO 25.- 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 al crecimiento económico y al 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, las 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.

⁴ *Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Promovida por el Presidente Miguel De La Madrid Hurtado ante el H. Congreso de la Unión.*

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 y, 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."

En primer término surge como interrogante el hecho de que se haya incluido a este artículo en el capítulo denominado de las "Garantías Individuales", al respecto nos parece que la justificación la podemos encontrar en su párrafo primero donde se considera que para el ejercicio pleno de la libertad, resulta necesario que exista un desarrollo nacional en el que se fomenten el crecimiento económico y el empleo, y en el que exista una más justa distribución del ingreso y de la riqueza.

Lo cual se busca garantizar mediante la rectoría del Estado. Esta rectoría se llevará a cabo mediante las diferentes acciones a que hace mención el párrafo segundo de este artículo, mismas que se materializan en los términos del Plan Nacional de Desarrollo.

El tercer párrafo de este artículo, fundamenta a nivel constitucional, la existencia en este país la participación de la sociedad organizada, al disponer que al desarrollo económico concurrirán los sectores público, privado, y social. El incluir a

este último sector tiene gran significación, pues refleja la creciente fuerza del mismo, así como el cada vez mayor reconocimiento a sus derechos. Asimismo, supone una mayor preocupación por el destino de la sociedad en su conjunto, anteponiendo el costo social al privado y buscando el desarrollo económico en bien de las mayorías. El sistema se da bajo el supuesto de un desarrollo económico que combina la iniciativa de la empresa privada con los requerimientos de la sociedad, bajo la rectoría del Estado. Buscaba el equilibrio que evitara los perjuicios sociales que causaron los desajustes en el mercado, propios de la libre lucha de fuerzas, así como la limitación a la actividad de los particulares experimentada en los regímenes totalitarios.

Siguiendo con nuestro análisis, resulta interesante la mención que al final del párrafo en comento se hace a "...otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación; ya que en su virtud queda la posibilidad de incluir en el desarrollo económico nacional a cualquier tipo de actividad económica. Al respecto, consideramos que no es conveniente tal ambigüedad en un artículo de tal trascendencia.

El párrafo séptimo de este artículo, establece cuales han de ser consideradas formas de actividad económica del sector social, ya que amén de las que enumera, permite que se incluyan en ellas "...todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios", de donde parece ser que existen dos requisitos para ello, siendo el primero, el que sean formas de organización social. Al respecto, y por analogía, consideramos que esto se refiere a aquellas en que su propiedad se halla en manos de grupos pertenecientes al llamado sector social, es decir al mayoritario y tradicionalmente considerado como necesitado o desvalido, y segundo, que su objeto sea la producción o distribución de bienes o servicios socialmente necesarios o que faciliten su consumo.

II.3 El Artículo 26 y El Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En 1982 también se lleva a cabo la iniciativa de reformas a la Constitución para adicionar el artículo 26, tuvieron como propósito la organización del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional; la formulación y la expedición de un Plan Nacional de Desarrollo, y dar a la Planeación Democrática rango de Ley secundaria en la que se establecen.

En la exposición de motivos⁵ se señaló que este artículo, establece las bases para una planeación de la economía en vías de lograr un crecimiento de la misma que sea permanente, sólido, dinámico y equitativo, encontrando como principal característica de esta planeación, el que sea democrática, esto es, que sea el resultado de diversas encuestas mediante programas de consulta popular entre los diferentes sectores de la sociedad, para que de esta manera, se instrumente para satisfacer las necesidades reales de la sociedad.

“Artículo 26.- 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.

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 recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

⁵ *Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Promovida por el Presidente Miguel De La Madrid Hurtado ante el H. Congreso de la Unión.*

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

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

Según los términos de este artículo se observa que es el Ejecutivo el que organiza la planeación que involucra a los diferentes sectores y en lo que al sector público corresponde, todos los programas de las entidades y organismos de la Administración Pública Federal se sujetarán de manera obligatoria al Plan Nacional de Desarrollo. Es evidente la preeminencia que se da a la Federación en la planeación del desarrollo ya que únicamente el ejecutivo federal coordinara con las Entidades Federativas a través de convenios, la aplicación del Plan en sus ámbitos territoriales.

En cuanto a los sectores social y privado (que en términos de esta artículo se denominan particulares), caben dos posibilidades; la primera se realiza mediante contratos o convenios de derecho público entre entidades del sector público por una parte y por particulares de la otra, respecto de acciones que resulten de especial interés conforme a los objetivos del plan, concertando de esta manera las actividades de estos sectores. Y una segunda posibilidad, induciendo la actividad de los particulares hacia el logro de estos objetivos, con acciones tales como incentivos fiscales o facilidades específicas.

La importancia de este artículo es trascendental, pues en virtud del mismo, se eleva por primera vez a rango constitucional el concepto de planeación, lo que refleja la creciente necesidad sentida por el legislador de regular el comportamiento de los diferentes factores que intervienen en la economía, a fin de lograr un equilibrio que permita el sano desenvolvimiento de la misma, creando así las condiciones propicias para un mejor desarrollo del individuo. Sin embargo, quedan los estados y los municipios sin la competencia que les corresponde para planear en forma autónoma lo que concierne a sus intereses internos.

El artículo 26 faculta al Estado para planear el desarrollo nacional y establece las bases del sistema nacional de planeación democrática y su jerarquía orgánica a través del Plan Nacional de Desarrollo del cual derivan los planes sectoriales de la administración pública, fijándose la obligatoriedad de su cumplimiento al sector público, la coordinación para su ejecución, con las entidades federativas, la concertación inducción a las acciones de los particulares vinculando las necesidades generales con las decisiones específicas de inversión, así como su localización en el territorio.

Corresponde a la Ley fijar las bases normativas generales para la organización de un sistema de planeación que establezca los procedimientos para la participación y consulta popular así como los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y de los programas, con estas bases se expide la Ley de Planeación.

CAPITULO III

LA LEY DE PLANEACION Y EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION

III.1 La Ley de Planeación.

La Ley de Planeación, base de la Planeación Nacional de Desarrollo, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de enero de 1983. Esta Ley se encuentra dividida en siete capítulos, de los cuales los aspectos más relevantes en su articulado son los siguientes:

El Capítulo Primero establece que las disposiciones de la Ley son de orden público e interés social.

"El carácter de orden público e interés social de la Ley se explica en la medida en que las actividades que regula quedan en todo momento sujetas a la observancia de principios generales y a la consecución de los objetivos y prioridades del desarrollo nacional.

Tal carácter presupone asimismo el apoyo jurídico necesario para imponer modalidades en la convención o contratación de las acciones previstas, cuando se trate de preservar el interés general".¹

¹ *Exposición de Motivos de la Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983.*

En cuanto al objeto de la Ley se señala que éste consiste fundamentalmente en regular el ejercicio de la Planeación Nacional del Desarrollo, la cual es obligatoria para la Administración Pública Federal, y en señalar las bases para la conformación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La Ley señala dentro de este capítulo que la Planeación estará basada en los siguientes principios.

- I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural.
- II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno.
- III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria.
- IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos.
- V. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional.

VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social".²

Según la Ley "... se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen".³

Por otra parte, se atribuye al Poder Ejecutivo Federal la responsabilidad de conducir la Planeación Nacional del Desarrollo.

Para que el Poder Legislativo de la Unión participe de las tareas de la planeación, se establece en la Ley que el Ejecutivo hará llegar al Congreso de la Unión los criterios que servirán de base para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, a efecto de que formule las observaciones y recomendaciones que juzgue pertinentes; informar anualmente de la ejecución del Plan y los programas y de las diferentes instancias que la Constitución contempla como facultades de las Cámaras para analizar la actuación del Poder Ejecutivo Federal a través de:

- a) Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.
- b) Las Cuentas Anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal.

² Ley de Planeación Artículo 2º. Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983.

³ Ley de Planeación Artículo 3º. Diario Oficial de la Federación. 5 de enero de 1983.

- c) Las Iniciativas de Leyes de Ingreso y los Proyectos de Presupuesto de Egresos.
- d) El Informe que los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos deben rendir al Congreso de la Unión y, las comparecencias de éstos y de los directores de las entidades paraestatales, cuando sean citados para ello por cualquiera de las Cámaras y en los términos de la Constitución y la Ley.

El Capítulo Segundo al referirse al Sistema Nacional de Planeación Democrática señala que la Administración Pública Federal llevará a cabo las tareas de la Planeación Nacional del Desarrollo.

Con lo anterior se pretende que todas las dependencias y entidades participen en el Sistema y se integren a él a través de las unidades administrativas que resulten idóneas, para lo cual el Ejecutivo Federal determinará lo conducente.

Se señala que la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto ahora Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será responsable de coordinar las actividades de planeación, de integrar el Plan Nacional de Desarrollo y de proyectar la planeación regional y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República; además de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia, y de procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas en el ejercicio de sus atribuciones.

Las Secretarías de Estado y los Departamentos administrativos tendrán a su cargo la planeación nacional de índole sectorial. Esta responsabilidad se traducirá en la elaboración de programas sectoriales, tanto de mediano plazo como los operativos anuales.

Por lo que hace a las entidades paraestatales, también en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, realizarán actividades de Planeación nacional del desarrollo y producirán en consecuencia, programas institucionales.

En el capítulo tercero de la Ley se incluyen lineamientos para la participación social, estableciendo que los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, expresarán sus opiniones en foros de consulta popular, para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los Programas.

Destacan en el capítulo cuarto de la Ley las características del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas nacionales sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se elaborarán dentro del Sistema de Planeación. También se establece claramente que el Plan Nacional de Desarrollo es el documento que rige el contenido de los programas anuales que se generen dentro de dicho sistema. La instrumentación de la programación anual tiene lugar a través de cuatro vertientes.

La vertiente de obligación está implícita en este capítulo, en el que se señala que una vez aprobados estos documentos son obligatorios para el Sector Público en su conjunto.

Por lo que se refiere al capítulo quinto de la Ley, se definen los mecanismos de la vertiente de coordinación que "abarca las acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en las entidades federativas y que se convierten en el objeto de los Convenios Unicos de Desarrollo, ahora Convenios de Coordinación, celebrados por el Ejecutivo Federal y los Gobiernos Estatales, con el propósito de hacer compatibles tareas comunes de la Federación y los Estados, derivadas del contenido de sus respectivos planes y programas".⁴

El capítulo sexto señala los lineamientos de la vertiente de concertación, " ... cuyos alcances y condiciones se especifican en los programas anuales, que serán objeto de convenios o contratos con los particulares o los grupos sociales organizados interesados en la ejecución concertada de los objetivos y propósitos del propio Plan y los programas.

La vertiente de inducción incluye la ejecución de aquellos instrumentos y acciones económicas, sociales, normativos administrativos que utiliza y desarrolla el Gobierno Federal para inducir determinados comportamientos de los sectores social y privado, con objeto de que hagan compatibles sus acciones con lo propuesto en el Plan y los programas. Dentro de esta vertiente se ubican a nivel global entre otras, las políticas de gasto público, financiera, fiscal, de empleo y monetaria".⁵

⁴ *Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización.*

⁵ *Ibidem.*

Finalmente la Ley contempla un Capítulo de Responsabilidades cuyo objetivo general es el de procurar la observancia de la misma. Las medidas disciplinarias y sanciones que se prevén, son congruentes y compatibles con la naturaleza de la función pública que los destinatarios tienen encomendada y pretenden garantizar el adecuado desempeño de las tareas que regula la Ley.

III.2 Plan Nacional de Desarrollo.

En el Capítulo cuarto de la Ley de Planeación, referente al "Plan y Programas", el cual está comprendido entre el Artículo 21 al Artículo 32 inclusive, se define lo que debe contener el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los distintos programas que serán los instrumentos principales del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Dentro de este capítulo se define el período que debe abarcar el Plan, el que habrá de publicarse "dentro de un plazo máximo de seis meses, contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo" (Art. 21). Asimismo, la Ley reserva la categoría de Plan dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática al Plan Nacional de Desarrollo.

En ese apartado de la Ley se define que el Plan precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades nacionales, que contendrá las precisiones de los recursos a asignar, se definirán asimismo los instrumentos y responsables de su ejecución. El Plan también definirá los lineamientos de política global, sectorial y regional, y regirá el contenido de los distintos programas que se generen dentro del sistema de planeación al que se refiere la Ley. Estos programas que

observarán congruencia con el Plan, y tendrán vigencia por el mismo periodo que éste, son definidos y diferenciados por la Ley. En primer lugar se definen los siguientes:

- a) **Programas Sectoriales:**⁶ Rigen el desempeño de las actividades de cada Sector Administrativo y la atención que éstos prestan a los distintos sectores de la economía y de la sociedad. Se sujetarán a las previsiones del Plan y especificarán objetivos, prioridades, políticos, metas, instrumentos, estimación de recursos y responsables de su ejecución. En su elaboración incorporarán además las propuestas de las entidades paraestatales pertenecientes al sector administrativo, recomendaciones de los gobiernos estatales y municipales y las aportaciones de los grupos sociales interesados, a través de los Foros de Consulta.

- b) **Programas Institucionales** son los que deben elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones del Plan y del Programa Sectorial correspondiente. Tienen como función definir la manera en que se aplicarán y operarán los instrumentos de política con que cuentan las entidades paraestatales para el cumplimiento del Plan y los programas. Su cobertura, según las actividades de cada entidad, pueden ser nacional o regional. Sólo elaborarán este tipo de programas aquellas entidades que su operación considera estratégica el Ejecutivo Federal. Estos programas contendrán un diagnóstico, objetivos, metas prioritarias y complementarias y acciones operativas.

⁶ *Definiciones tomadas de la Ley de Planeación, Arts. 23 a 26 y del Documento "Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y organización".*

⁷ *Sectores Administrativos. son los que integran a la Administración Pública Centralizada con la Administración Pública Paraestatal, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a los Acuerdos Presidenciales que definen como se integran cada uno de estos Sectores.*

- c) Programas Regionales su elaboración y diseño estarán dirigidos a las regiones del país que se consideren prioritarias o estratégicas en función de los objetivos nacionales contenidos en el Plan y cuya extensión rebasen el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa. En ellos participarán distintos Sectores Administrativos cuyas actividades están relacionadas con estos programas, los gobiernos estatales y municipales comprendidos en la región y los grupos sociales interesados. También habrán de definirse objetivos, metas, políticas, estrategias e instrumentos.
- d) Programas Especiales serán referidos a las prioridades del desarrollo integral del país contempladas en el Plan, o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de Sector, de entre las cuales una será designada por el Presidente de la República para fungir como responsable de cada programa. Contendrán también, objetivos, metas, estrategias, políticas e instrumentos.

Asimismo, señala el Artículo 27 de la Ley de Planeación, que "para la ejecución del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes". Señala también la Ley que los programas anuales de las distintas dependencias, entidades y sectores, serán congruentes entre sí, serán vigentes por un año natural y estarán vinculados con el Presupuesto de Egresos de la Federación al servir de base para la elaboración de los anteproyectos de los presupuestos anuales de las dependencias y entidades.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, considera instrumentos de mediano plazo del Plan Nacional de Desarrollo, a los programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales, los cuales serán periódicamente actualizados; y como instrumentos operativos de corto plazo, a los programas anuales, que son la expresión anual, medible en un ejercicio fiscal, de los instrumentos de mediano plazo.

La función de los programas anuales, es la de expresar anualmente, con definición de acciones, metas, políticas, instrumentos y asignación de recursos, los objetivos y propósitos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo (sectoriales, institucionales, regionales y especiales). Los programas anuales incluyen las acciones obligatorias que corresponden a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; así como acciones de coordinación con los gobiernos estatales; y acciones concertadas con los grupos sociales mediante convenios y contratos específicos con los particulares. Se prevé, asimismo la elaboración de tres tipos de programas anuales:

- a) El Programa Anual Macro, que contiene el marco general macroeconómico; la orientación que debe seguir la política económica; la congruencia entre políticas e instrumentos; y las metas y previsiones generales.
- b) El Programa Operativo Anual Preliminar, Este programa debe ser elaborado por los Sectores Administrativos, así como por las dependencias y entidades paraestatales, deberá contener acciones específicas (de los sectores administrativos, dependencias y entidades, que observarán congruencia con el Programa Operativo Anual Macro); metas y previsiones, asignación de recursos y definición de proyectos.

- c) El Programa Operativo Anual Definitivo. Contendrá los mismos elementos que el programa preliminar, sin embargo, su diseño definitivo se realiza después de una serie de ajustes que garanticen su ejecución, lo cual se realiza a través de un proceso de congruencia y compatibilidad entre todos ellos y con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo.

III.3 Planeación Estatal y Municipal.

La Ley de Planeación, regula la planeación que lleva a cabo la Administración Pública Federal y no la que organizan las Administraciones Estatales y Municipales, sin embargo, dicha Ley sí promueve la planeación en estas últimas administraciones y establece en su capítulo quinto (que va del artículo 33 al artículo 36 la planeación en los órdenes de gobierno estatal y municipal. Dentro de dicho capítulo se señala que "El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo", de esta manera se prevé, que el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos estatales lo siguiente:

- a) Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de propuestas.
- b) Procedimientos de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, que permitan realizar la planeación integral.
- c) Metodologías para realizar actividades de planeación.

- d) La elaboración de programas regionales,
- e) La ejecución de acciones que deban realizarse en cada entidad federativa y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación de los municipios y de los sectores de la sociedad.

Desde diciembre de 1976 están previstos los Convenios Unicos de Desarrollo, actualmente Convenios de Coordinación, que suscriben los gobiernos Federal y Estatal con el objeto de integrar y coordinar actividades y recursos para el desarrollo de las distintas entidades federativas. Actualmente se encuentran ya integrados en cada uno de los Estados de la República, los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), los que constituyen el mecanismo más importante para la coordinación intergubernamental de las decisiones en materia de inversión pública, así como para la instrumentación de planes y programas estatales de desarrollo como para su control y evaluación.

Como se ha mencionado anteriormente, en lo que se refiere al ámbito municipal, las modificaciones al artículo 115 Constitucional facultan al municipio, para que dentro de su ámbito de jurisdicción, formule, apruebe y administre planes de desarrollo urbano municipal; participe en la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas; controle y vigile la utilización del suelo; entre otras, y considerando que se ha promovido una serie de políticas para integrar al municipio en el desarrollo nacional y su fortalecimiento como orden de gobierno más cercano al pueblo, se ha fomentado que se apoye en la planeación democrática para fortalecerse como instancia de gobierno. No sería realista, sin embargo, plantear que todos los municipios integren planes de desarrollo, se ha considerado más importante incorporar progresivamente a los gobiernos municipales a la planeación estatal.

En la actualidad existen ya para todas las entidades federativas, programas estatales de desarrollo, y una gran cantidad de municipios han elaborado ya sus programas municipales de desarrollo. Es de hacerse notar que también se realizan actividades básicas de planeación que requieren de la agrupación de los municipios en subregiones o distritos.

III.4 Concertación e Inducción de las actividades de los Sectores Social y Privado en la Planeación Nacional.

Las actividades de concertación e inducción en materia de planeación y programación de los grupos sociales, está contemplada también en el capítulo sexto de la Ley de Planeación. El Artículo 37 de dicha Ley señala que "el Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las actividades previstas en el plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados", conforme a este capítulo dicha concertación se hará a través de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio, los cuales contendrán obligaciones para las partes para desarrollar determinadas actividades para el desarrollo económico y social, y en congruencia con el Plan, así como sanciones que puedan derivarse de su incumplimiento con el objeto de garantizar su ejecución y garantizar el interés general. A estos contratos o convenios la Ley los define dentro del derecho público.

Las actividades de inducción que realiza el gobierno y que se dirigen a los distintos sectores de la sociedad, son desarrolladas por el Ejecutivo Federal a través de distintos instrumentos, los principales son, los proyectos de presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; los

programas y Presupuestos de entidades paraestatales no integrados a los proyectos anteriores; las iniciativas de leyes de ingresos; y los distintos actos normativos y administrativos de las dependencias de la Administración Pública Federal entre otros; todos ellos conforme a la Ley deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas a que se refiere dicha Ley. De esta forma precisa el capítulo referido en el Artículo 41 que "Las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Ejecutivo Federal para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir y, en general, inducir acciones de los particulares en materia económica y social, se ajustarán a los objetivos y prioridades del Plan y los programas".

III.5 Foro de Consulta Popular.

El capítulo tercero de la Ley de Planeación prevé, la participación de los distintos grupos sociales en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, de esta manera el Artículo 20 establece "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".

III.6 Los Planes Nacionales de Desarrollo de 1980 a 1998.

Como se señaló en páginas anteriores el artículo 26 constitucional faculta al Estado para planear el desarrollo nacional y establecer las bases del sistema nacional de planeación democrática y su jerarquía orgánica a través del Plan Nacional de Desarrollo y establece las bases normativas generales para la

organización de un sistema de planeación que incorpora los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del propio plan. A 18 años de distancia del primer plan nacional de desarrollo, se puede hacer una evaluación de los planes desde 1980 a 1988.

Plan Nacional de Desarrollo 1980 - 1982.⁷- Este Plan Tuvo como objetivos. Reafirmar y fortalecer la independencia de México, como Nación Democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural. Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar atendiendo como prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda. Promover un crecimiento económico, alto sostenido, eficiente y mejorar la distribución del ingreso ante las personas, los factores de producción y las regiones geográficas.

Este Plan se plantea como estrategias. El Modernizar los sectores de la economía, la sociedad. Generar 2.2 millones empleos entre 1980 y 1982 y Consolidara la recuperación económica, logrando por lo menos un crecimiento del Producto Interno Bruto de 8%

La estrategia es utilizar como palanca del desarrollo económico y social, la producción petrolera en su reserva de 72 mil millones de barriles y una exportación promedio de 1 millón 500 mil barriles diarios con un ingreso de mas de 14 mil millones de dólares.

⁷ *Plan Nacional de Desarrollo 1980-1982. Publicado por la Presidencia de la República, siendo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el Lic. José López Portillo.*

Plan Nacional de Desarrollo 1982 - 1988.⁸- Este Plan, tuvo como objetivos. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas del País. Recuperar la capacidad de crecimiento e iniciar cambios cualitativos en las estructuras; económicas, políticas y sociales del País.

Con este propósito se planteo como estrategia.- El desarrollo económico y social, reorientado a recobrar la capacidad de crecimiento y mejorar la calidad del desarrollo a través de dos líneas fundamentales de acción: la reordenación económica y el cambio estructural. La primera de éstas, recobrar la capacidad de crecimiento, a través de tres vertientes: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria. Proteger el empleo y la planta productiva y el consumo básico y recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes.

Plan Nacional de Desarrollo 1988 - 1994.⁹- Este Plan se planteo como objetivos. La defensa de la Soberanía y la Promoción de los intereses de México en el mundo la ampliación de la vida democrática la recuperación económica con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

Sus estrategias fueron. Modernizar a México, a través de tres Acuerdos Nacionales: El Acuerdo para la Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior. El Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática: El Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios: El Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del nivel de Vida.

⁸ *Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988. Publicado por la Presidencia de la República, siendo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el Lic. Miguel De La Madrid Hurtado*

⁹ *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994. Publicado por la Presidencia de la República, siendo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el Lic. Carlos Salinas de Gortari.*

El Programa Nacional de Desarrollo 1994 - 2000.-¹⁰

El Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 propone cinco objetivos fundamentales:

- I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.
- II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
- III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
- IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
- V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Las estrategias se pueden resumir en 4 párrafos

Para cumplir el objetivo de preservar la soberanía, el Plan Nacional de Desarrollo propone fortalecer la capacidad del Estado de garantizar la seguridad nacional, la vigencia del Estado de Derecho y la presencia de las instituciones de la República

¹⁰ *Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000. Publicado por la Presidencia de la República, siendo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León.*

en todo el territorio nacional. Asimismo, se propone desplegar una actividad política exterior que consolide la presencia de México en el mundo y defienda nuestra posición en las relaciones internacionales y en los foros multilaterales. Una estrategia prioritaria será proyectar la nacionalidad mexicana como expresión de una orgullosa identidad pluricultural que es mayor que nuestras fronteras, y procurar una vinculación dinámica con las comunidades de mexicanos y de personas de origen mexicano en el exterior. En este fin de siglo, la defensa de la soberanía comprende impulsar en el ámbito internacional, nuestra visión sobre asuntos como el libre comercio el funcionamiento de los órganos multilaterales que deben contribuir a la estabilidad financiera regional y global, los flujos migratorios, el cuidado del medio ambiente, y el combate al narcotráfico y el terrorismo.

Evaluación de los 4 planes.

Aunque la estructura económica de México ha tenido transformaciones profundas en lo jurídico, en lo económico y en lo social, en los últimos 18 años (1980–1998), la característica más sobresaliente parece ser el creciente grado de inserción a las corrientes económicas internacionales y una menor atención al mercado interno, un análisis en la estructura productiva mexicana, a lo largo de ese tiempo refleja un paulatino deterioro del sector primario; un crecimiento polarizado del sector industrial y un énfasis en el sector de servicios, fundamentalmente los financieros¹¹.

Por lo que hace al sector primario, de ser relativamente autosuficientes, sobre todo en materia de productos agrícolas, nos hemos convertido cada vez más en demandantes de bienes primarios, situación que aumenta nuestro grado de vulnerabilidad económica.

¹¹ Fuente: Centro de Estudios Económicos de la Cámara Nacional de Industria de la Transformación.

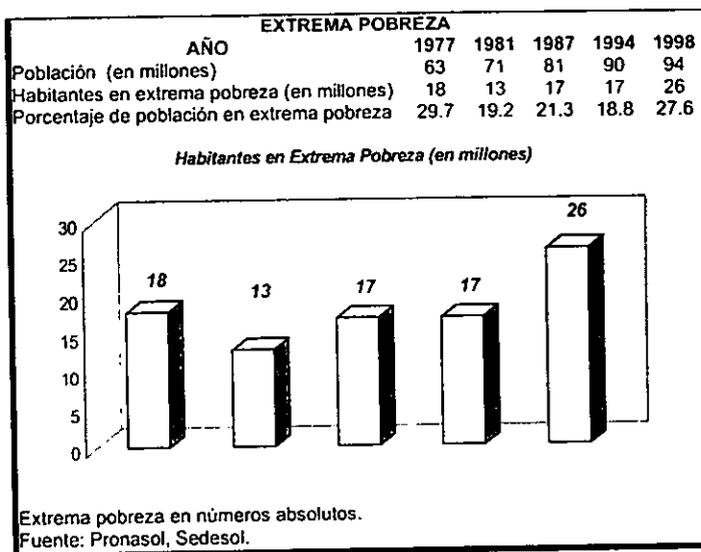
Lo anterior es preocupante ya que de acuerdo con la trayectoria económica contemporánea de México es patente que se ha seguido un proceso inverso al que se proponía, ya que se le ha dado énfasis al sector de servicios, básicamente los financieros.

Un análisis sobre los cambios en la economía mexicana refleja que, la contribución del sector primario al Producto Interno Bruto (PIB) pasó de 6.8 por ciento en 1980 a 6.5 por ciento en 1990, mientras que en 1997 lo hizo sólo en 5.9 por ciento. Aunque pudiera parecer que estos datos no reflejan de manera fehaciente el deterioro real en el sector primario, lo cierto es que México ha profundizado su condición de dependencia en materia alimentaria a pesar de los cambios ocurridos en la tenencia de la tierra en particular las reformas en 1994 al artículo 27 constitucional que pretendían hacer más eficiente la producción agrícola.

En lo que se refiere al sector industrial, con ciertos altibajos, a mantenido su participación en el valor del PIB nacional, toda vez que hacia 1980 generó 27.1 por ciento; en 1990 contribuyó con 26.6 y para 1997 logró generar 27.6 por ciento. La mayoría relativa que se observa, con la participación de este sector en el valor del PIB, se deriva fundamentalmente de la dinámica observada en las exportaciones e importaciones de la industria manufacturera.

La plena inserción de México en las corrientes de comercio mundial y la eliminación de restricciones a la competencia, principalmente con Estados Unidos y Canadá, fueron factores que motivaron que el sector industrial se modernizara y la planta productiva se orientara a generar bienes exportables. Sin embargo, pese a la modernización de la planta industrial el sector productor de bienes para el mercado interno no evolucionó a la misma velocidad e incluso en algunas actividades industriales se presentó un serio deterioro que conllevaría a la ruptura de cadenas productivas al interior de la industria.

Durante los últimos 18 años siguió prevaleciendo el sector servicios como el principal generador del valor del PIB y Mientras que en 1980 contribuía con 66.1 por ciento en 1990 lo hizo con 66.9% y en 1997 genero 66.5 por ciento, si bien la situación de los servicios financieros tiene una importancia amplia, en términos del producto nacional, ha sido definitivamente contraria en lo que se refiere a la operación como intermediarios financieros que es su primera función.¹² Esta situación ha traído graves consecuencias sociales, que han repercutido en el deterioro de los niveles de vida de los mexicanos como lo demuestran las cifras siguientes.¹³



A casi 18 años la dificultad para revertir la pobreza, o por lo menos para evitar su crecimiento, así como para incrementar los recursos para el desarrollo social ha sido evidente. El número de mexicanos en extrema pobreza ha aumentado de 13 millones en 1981 a 26 millones en 1998, cuya tendencia puede observarse en línea ascendente según la gráfica de la secretaria de desarrollo social.

¹² Fuente: Centro de estudios Económicos de la Cámara Nacional de Industria de la Transformación.

¹³ Fuente: PRONASOL.- Secretaría de Desarrollo Social.

Según la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, este año el 54 por ciento de la población ocupada, es decir, más de 18 millones de personas gana solamente hasta dos salarios mínimos y durante el periodo 1994-1998, hubo un incremento del 20 por ciento para salarios y remuneraciones, sin embargo, el poder de compra se ha reducido 30 por ciento entre 1994 a 1998, debido fundamentalmente al alza generalizada de precios en alimentos básicos como la tortilla, la leche, la carne y el huevo que han implicado un ajuste a la baja en los ingresos de los trabajadores que ganan un salario mínimo y de los que incluso perciben menos de un salario y quienes como ya lo dijimos representan en conjunto según cifras oficiales, cerca de 50 por ciento de la población ocupada.

CANASTA BASICA DE ALIMENTOS ¹⁴					
Producto	Consumo per cáp. (gramos)	Diciembre 1994		Julio 1998	
		Precio/Kg.	Costo per c.	Precio/Kg.	Costo per c.
Cereales subtotal	434.3		0.47		2.09
Maiz tortilla	298	0.75	0.22	2.61	0.78
Trigo harina	111.3	1.41	0.16	9.51	1.06
Arroz natural	25	3.51	0.09	10.01	0.25
Oleaginosas subt.					
Frijol	47.9	3.15	0.15	19.01	0.91
Raíces feculentas subt.	28		0.11		1.14
Papa blanca	15.2	4.21	0.06	36.01	0.55
Camote	12.8	3.81	0.05	46.01	0.59
Legumbres subtotal	43.9		0.32		2.68
Jitomate bola	23	5.91	0.14	45.01	1.04
Chiles serranos	11.5	5.91	0.07	50.01	0.58
Cebolla blanca	9.4	4.21	0.04	42.01	0.39
Otros			0.08		0.67
Frutas subtotal	132.6		0.51		6.05
Plátano tabasco	52.5	1.71	0.09	42.01	2.21
Manzana	11.5	8.91	0.11	62.01	0.71
Limón agrio	12	7.21	0.09	48.01	0.58
Naranja	47.6	2.21	0.11	23.01	1.09
Aguacate hass	9	3.41	0.03	50.01	0.45
Otros			0.08		1.01
Azúcar	103.4	3.95	0.41	12.81	1.32
Aceite Vegetal	14.1	4.91	0.07	15.01	0.21

¹⁴ Fuente: Comisión Nacional Mixta de Protección al Salario, Congreso del Trabajo.

Otro elemento importante en el patrón alimentario se observa en la leche. En 1997 el consumo per cápita fue de 119 litros, lo cual muestra que hay un retroceso respecto de 1994, cuando se registraron 126, y contra 1992, cuando la cifra alcanzó los 168 litros, según la CNG. Respecto al huevo –la proteína más barata-, el consumo per cápita se observa estabilizado. En 1997 fue de 14.1 kilos al año (unos 211.5 huevos por año y 0.6 huevos por día); en 1994 fue de 14.1 kilos y en 1995 y 1996 de 13.7.

La reducción de la capacidad de compra de la población actualmente se manifiesta en una reorientación de los patrones alimentarios. Según estadísticas del consumo per cápita, en los últimos cuatro años la gente ha tendido a reducir su acceso a carnes de res y de cerdo. Los estratos de la población que sí pueden consumir carne, han preferido la de pollo por su precio. Así, según cifras de la Confederación Nacional Ganadera (CNG) el consumo per cápita de carne de cerdo, de 6.8 kilos al año en 1997, es apenas superior a los 6.7 kilos registrados en 1988 y 10 por ciento menor a los 7.5 de 1994.¹⁵

CONSUMO PER CAPITA DE PRODUCTOS PECUARIOS										
Especie	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Carne de bovino Consumo per cápita Kgs.	9.7	9.4	10.6	11.1	11.5	11.3	11.5	11.1	11.6	11.6
Carne de porcino Consumo per cápita Kgs.	6.7	6.4	5.8	6.3	6.7	7.1	7.5	6.8	7.3	6.8
Carne de ovino y caprino Consumo per cápita Kgs.	0.9	0.9	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9
Carne de ave Consumo per cápita Kgs.	9.1	8.2	9.7	11.3	12.1	13.9	14.8	16.1	16.1	17.8
Huevo Consumo per cápita Kgs.	14.2	13.3	12.5	13.9	13.7	14.2	14.1	13.7	13.7	14.1
Miel Consumo per cápita Kgs.	0.2	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3
Leche millones de litros equiv. Consumo per cápita Kgs.	117.0	112.0	116.0	106.0	168.0	138.0	126.0	112.0	115.0	119.0

¹⁵ Fuente: Estudios Económicos de la Confederación Nacional Ganadera.

El resultado de los 18 años de aplicación de los Planes Nacionales de Desarrollo ponen de manifiesto el agotamiento del modelo, las condiciones sociales que dibuja diariamente la situación actual amenazan con rebasar los canales institucionales y crear un círculo vicioso-pobreza-violencia-represión-difícil de enfrentar sin un cambio real; el país lleva cuatro lustros con un crecimiento per cápita prácticamente nulo. En un ambiente de estancamiento generalizado el incremento de riqueza relativa se da mediante la transferencia de recursos de los grupos menos favorecidos a los de mayor poder económico, hay un gran debilitamiento de la clase media mexicana que contraría lo que había venido ocurriendo a lo largo de varias décadas y constituye la negación de cualquier aceptación que se le quiera dar al concepto de desarrollo.

La participación del Ejecutivo Federal como eje rector con las adiciones de los artículos 25 y 26 Constitucionales, concluyo en un ejercicio formalista y no democrático incompatible con la viabilidad de la reforma buscada así los planes nacionales de desarrollo se convirtieron en el eje de un amplio operativo central de reforma y reestructuración económico y política en el ámbito nacional. El centralismo lejos de disminuir aumentó a expensas de los gobiernos federales y estatales fortaleciendo el presidencialismo en lugar del equilibrio e independencia de los poderes de la república.

De ahí la necesidad de una reforma del estado encaminada a la redistribución del poder político y los recursos económicos y de los beneficios del desarrollo social es decir el respeto al pacto federal y el fortalecimiento del municipio libre base de nuestra división política. Mucho se ha abordado sobre estos temas sin embargo en este momento crucial de nuestra vida contemporánea, en las postrimerias del siglo XX y en los umbrales del tercer milenio se plantea la tesis de un nuevo modelo de federalismo para México.

CAPITULO IV

FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO

IV.1 ANTECEDENTES

Desde el inicio mismo de su vida como nación independiente, México adoptó de manera constitucional la forma federal de gobierno. A través de ella se buscaba lograr un equilibrio entre la necesidad de mantener la unidad del país y la atención de los problemas políticos, sociales y económicos de las regiones. A diferencia de los Estados Unidos de América, donde el federalismo fue el resultado efectivo de la unión de estados, que cedieron una parte de su soberanía al gobierno federal, manteniendo numerosas atribuciones y competencias. En México, la forma federal de gobierno expresó el propósito del gobierno central de otorgar recursos y competencias a los estados, para evitar el peligro de la escisión de alguna parte del territorio nacional y mantener, al mismo tiempo, un control sobre los grupos políticos de carácter local.¹

La historia del país a lo largo del siglo XIX presenta un gran número de dificultades para el desarrollo real del federalismo:

¹ Jorge Carpizo. *La Constitución Mexicana de 1917*. México, Séptima Edición, 1986.

Las sucesivas guerras internas; la amenaza, casi permanente, de invasiones por potencias extranjeras; la pérdida de aproximadamente la mitad del territorio nacional y la necesidad de adoptar una política que procurara el rápido crecimiento de la economía, reforzaron el papel de las autoridades centrales, limitando las potencialidades de los estados y municipios.

“Ya en el presente siglo, la revolución mexicana, junto con sus reivindicaciones de justicia social, incluyó las demandas de federalismo real y municipio libre, como expresiones claras del rechazo a los mecanismos de control político sobre la vida de las regiones y localidades. Así, la constitución política de 1917 asumió la forma federal de gobierno, reafirma la soberanía de los estados en lo concerniente a su régimen interior y consigna el propósito de otorgar mayores recursos y facultades a los municipios.

A pesar de su clara expresión legal, la implementación del federalismo se ha encontrado, aún en la etapa postrevolucionaria, con varios obstáculos, como son: el propio subdesarrollo económico del país, la desigualdad entre regiones y la forma de operación misma del sistema político”².

En la etapa postrevolucionaria en que vivió el país, el limitado desarrollo económico de la nación obligó a llevar a cabo políticas públicas que permitieran una rápida expansión en la capacidad productiva y en los ingresos de la población, lo que en principio requirió tener una autoridad central fuerte, que contara con los instrumentos de política económica suficientes (en los campos, por ejemplo, de la política fiscal, monetaria, crediticia, laboral, cambiaria, de comercio exterior, etc.).

² Moisés Ochoa Campos, “Evolución del municipio mexicano”, en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, No 16-17, INAP, México, 1985, p. 23.

Esta centralización de decisiones, si bien pudo justificarse en aras del desarrollo económico, ha encontrado ya sus propias limitaciones en la dificultad de responder con la suficiente flexibilidad a los retos planteados por el desarrollo específico de los estados. El modelo de desarrollo fuertemente centralizado si bien proporcionó al país un proyecto nacional, lo hizo, en numerosas ocasiones, sobre la base de sacrificar el desarrollo de los estados y municipios y de limitar la aplicación de iniciativas locales.

Por su parte, la desigualdad entre regiones, que en el caso de nuestro país alcanza niveles muy elevados, ha impedido otorgar a los estados una mayor autonomía (especialmente en el ámbito financiero), ya que se considera que si los gobiernos de las entidades federativas dependieran económicamente de los ingresos fiscales obtenidos de su población (y no de las participaciones y transferencias, como ocurre actualmente), los estados más pobres no contarían con una base económica suficiente para subsistir, mientras que las entidades con mayores recursos concentrarían fuertemente los rendimientos de los tributos locales. Dicho en otros términos, las condiciones de desigualdad existentes obligan a adoptar un modelo de federalismo competitivo entre regiones; el cual debe complementarse con un federalismo solidario para que así en el largo plazo se disminuyan sustancialmente las diferencias en el potencial económico existentes entre las entidades federativas.³

Por último, las condiciones políticas del país, en especial la preponderancia de un partido hegemónico y de un fuerte régimen presidencialista, han conducido a que las autoridades estatales y municipales, con mucha frecuencia, asuman un papel pasivo dentro del sistema federal, fortaleciendo la propia centralización de

³ *Iniciativa de Reformas Adicionales al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Exposición de Motivos, México, diciembre 6 de 1982.*

decisiones. Al emprenderse la reforma del Estado, sin embargo, el régimen presidencialista deberá ceder para dar paso a un mayor equilibrio entre los poderes de la unión, con lo cual se podrá establecer un marco apropiado para la renovación del federalismo. Igualmente, las nuevas condiciones de competencia política entre los partidos y la creciente tendencia a la diversificación en el origen partidario de los gobernadores y presidentes municipales, obligará a que estos cuenten con un mayor campo de acción, en el que se integren nuevas competencias y recursos, para que así se hallen en condiciones de responder a las demandas de una sociedad civil más participativa.

En síntesis, puede señalarse que si bien la historia del país ha estado marcada por una fuerte centralización de decisiones políticas y económicas, es imperativo adoptar una estrategia tendiente a fortalecer el federalismo, no sólo porque las condiciones políticas del país así lo reclaman, sino también porque la eficiencia de las políticas públicas, en su conjunto, se verá elevada al responder de un modo más directo a las demandas de la población.

IV.2 Fortalecimiento del Federalismo

Por todo lo anterior. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000⁴ que señala que el pacto federal fue concebido para promover el desarrollo equitativo de todos los miembros de la federación nunca para perpetuar contrastes y rezagos. Ello exige avanzar a un federalismo que sea un eficaz instrumento de redistribución de los recursos y las oportunidades. El plan reconoce que en la construcción de el nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los ordenes estatal y municipal del Gobierno.

⁴ *Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000. pág. 61 y 62.*

Destaca como tarea de especial importancia hacia el nuevo federalismo el apoyo a las iniciativas de estados y municipios para estabilizar sus finanzas públicas y consolidar sus fuentes propias de ingreso. El plan se propone reformar el sistema nacional de coordinación fiscal con el propósito de otorgar mayores ingresos y atribuciones de estado a las entidades federativas en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas. Formular nuevas bases para el sistema de coordinación fiscal. El propósito debe ser fortalecer el federalismo, mantener y reforzar el apoyo a las zonas más marginadas o de menores recursos e impulsar el surgimiento de nuevos pueblos de desarrollo que sean palanca eficaz y duradera.

Reconoce la soberanía de las entidades federativas y la libertad municipal por lo que en este nuevo concepto de federalismo propone fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades. Es allí donde surgen los problemas se generan las demandas y deben aplicarse las soluciones.

En este orden de ideas el Plan propone que para avanzar hacia un nuevo federalismo la integración nacional este fundada en ayuntamientos fuertes que sean base de gobiernos estatales sólidos promoviendo el municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población y representación de las comunidades el Plan reconoce que el municipio libre fue fortalecido por las reformas al artículo 115 Constitucional. Sin embargo, aun hay mucho que avanzar para consolidar al municipio como el espacio privilegiado para la participación política y para la búsqueda de soluciones de las demandas sociales.

IV.3 Nuevo Federalismo.⁵

Lo que busca fundamentalmente el nuevo federalismo es consolidar la unidad nacional respetando la diversidad geográfica, etnográfica, social y cultural fundado en el desarrollo próspero de sus regiones y de estados y municipios fuertes, en los que se combatan los rezagos y se termine con las desigualdades, logrando así un México más democrático, equilibrado y justo acorde a las nuevas exigencias de nuestro tiempo.

La renovación del federalismo implica desarrollar una nueva cultura política, legislativa, administrativa, económica y jurídica. Este proceso de fortalecimiento del federalismo implica un perfeccionamiento de la democracia, donde se marque una mayor división de los Poderes Federales, la reivindicación institucional de la autonomía política de los estados y una mayor participación de la sociedad mexicana.

Este nuevo federalismo se fundamenta en la obligación de la Federación, los estados y los municipios de respetar, de fortalecer el pacto federal y de consolidar los intereses comunes, protegiendo el orden fundamental común de todas las partes del Estado Mexicano. Esto significa que todas las actuaciones de la Federación, de los estados y los municipios estén subordinadas al interés del

⁵ Para Este Análisis Nuestras Fuentes de Consulta son: Artículos Especializados del Centro de Estudios Municipales.

Moisés Ochoa Campos. "Evolución del municipio mexicano", en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, No 16-17, INAP, México, 1985, p. 23.

José Francisco Ruiz Massieu. "El nuevo artículo 115", en José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés (coordinadores), *Nuevo derecho constitucional mexicano* Editorial Porrúa, México, 1983. P.244.

Ignacio Burgoa Orihuela. *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1973, p. 978.

José Francisco Ruiz Massieu, *Estudios de derecho político de estados y municipios*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, 1987, p. 36.

Raúl Olmedo Carranza. "El municipio libre, la descentralización y el fortalecimiento del pacto federal", en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, N9 18-19, INAP, México, 1986, p. 149.

Mario Melgar Adalid "Desarrollo económico de los municipios", en José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés (coordinadores), *Nuevo...*, op. cit., p. 349.

conjunto, pues cada orden de gobierno puede desarrollar legítimamente todas aquellas actividades que protejan su interés particular, mientras que este no atente contra el interés del conjunto, pues se estaría tentando contra la esencia del federalismo. De esta manera, el nuevo federalismo cooperativo e interdependiente rectifica la autonomía de los estados federados utilizando como instrumento la descentralización limitando así la concentración del poder en el gobierno federal.

Este nuevo federalismo reconoce que el municipio libre es un orden de gobierno dentro del marco de competencias constitucionales que esta Constitución le otorga, y es un orden de gobierno porque el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política de los estados, y por el hecho de tener competencia constitucional para expedir ciertos reglamentos. Un federalismo cooperativo e interdependiente reconoce que el municipio libre para su cabal integración y pleno funcionamiento, podrá celebrar convenios con la Federación, con el estado al que pertenezcan y con otros estados, así como con municipios de su entidad o de otros estados de la República, de acuerdo a lo que establece esta Constitución y las leyes. Igualmente, los estados podrán celebrar convenios con la Federación o con otros estados de la República de acuerdo a lo que establece la Constitución y las leyes.

Lo que busca el nuevo federalismo es que los estados y los municipios del país, de conformidad a lo establecido en las leyes y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, puedan conjuntamente con la Federación afectar y ejercer partidas de este presupuesto, permitiendo así el inicio de un proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal para apoyar un desarrollo regional, dando prioridad a aquellas zonas con mayores rezagos.

El compromiso que tiene este nuevo federalismo es resolver los rezagos sociales y responder así a las exigencias y necesidades de la cambiante y compleja realidad nacional, estimulando la participación y la organización comunitaria mediante espacios de gestión efectiva para la solución de demandas específicas de atención social, logrando así disminuir las disparidades entre estados, regiones, municipios, grupos étnicos y sectores sociales.

Para lograr una real descentralización el nuevo federalismo debe buscar fortalecer instancias y órdenes gubernamentales a nivel nacional para que cuenten con los elementos materiales y jurídicos necesarios para asumir sus funciones públicas en el proceso de descentralización. Un federalismo cooperativo e incluyente debe:

- a) Fomentar la coordinación en la impartición de justicia por los órganos jurisdiccionales en los tres niveles de gobierno mediante la asignación de recursos suficientes para el buen desempeño de sus funciones, particularmente en los casos de competencia concurrente entre la federación y los estados.
- b) Ampliar el marco jurídico de participación de las organizaciones sociales para lograr una efectiva vinculación entre las acciones de interés público y las necesidades de la comunidad.
- c) Incrementar la participación de los ayuntamientos y de grupos sociales en los procesos legislativos locales ante los gobiernos de los estados logrando así tener una mayor adecuación de la ley a las exigencias básicas de cada municipio y responder de una manera eficiente a sus reclamos y necesidades básicas primordialmente. En la medida que las legislaciones, los problemas públicos y el proceso de toma de decisiones se adecuen más a las exigencias de la comunidad, aumentará proporcionalmente la participación ciudadana.

- d) Dar mayores facultades de control a la Cámara de Diputados sobre los ingresos, gasto, manejo y aplicación de fondos de recursos públicos federales, sobre todo en materia de los gastos que hacen los gobiernos locales.

- e) Implementar sistemas de coordinación entre los poderes federales y locales y a su vez de estos con sus gobiernos municipales, a través de instancias que permitan el intercambio de información, acciones emprendidas, programas implementados con el objeto de lograr acuerdos que fortalezcan el federalismo dando así una respuesta más rápida y eficaz a la población nacional.

IV.4 Desarrollo Regional a Nivel Nacional

Como consecuencia de la diversidad geográfica, etnográfica, social y cultural a la que aludíamos anteriormente en este capítulo el desarrollo del país no ha sido equilibrado por lo que se requiere beneficiar a las regiones menos favorecidas por el crecimiento económico regional y disminuir así el rezago en el que actualmente se encuentra. Para lograr el camino hacia un nuevo federalismo, no podemos ignorar el hecho de que existan en nuestro país actualmente 45 millones de mexicanos en la pobreza y de estos, 27 millones en la pobreza extrema por lo que es imprescindible buscar un desarrollo equilibrado y proporcional que integre a las diferentes regiones del país a los mercados nacionales e internacionales tomando en cuenta las ventajas y desventajas comparativas que ofrezca cada región, sobre todo las más rezagadas, que en la actualidad representan un número importante en las estadísticas del país. Asimismo, es importante promover a nivel nacional mecanismos de coordinación y coinversión entre la federación, entidades federativas y municipios.⁶

⁶ *Secretaría de Desarrollo Social.*

Un federalismo cooperativo regional debe buscar el apoyo de programas federales con criterios regionales a los estados y a su vez incentivar acciones similares de estos a los municipios. Este desarrollo regional será posible mediante la redistribución del gasto público federal canalizándose este con carácter prioritario a las entidades y regiones más pobres del país, así como mediante el establecimiento de mecanismos de coordinación y coinversión pública y privada entre los estados y municipios.

En esta búsqueda de avanzar hacia un desarrollo regional basado en la equidad y el equilibrio, debe buscarse el fortalecimiento de la descentralización de facultades y recursos a los estados y municipios, principalmente en materia de superación de la pobreza, salud, vivienda, educación, desarrollo urbano y atención a los pueblos indígenas.

Un desarrollo regional sustentado implica además el impulsar la participación de grupos sociales en la aplicación de las tareas públicas de carácter social tales como la definición de prioridades, la planeación su ejecución y su supervisión.

IV.5 Descentralización.

Con pleno reconocimiento a la soberanía de las entidades federativas y a la libertad municipal, el nuevo federalismo propone fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobiernos más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades. Es ahí donde surgen los problemas, se generan las demandas y deben aplicarse las soluciones. Por ello, para fortalecer el pacto federal, se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades.

El nuevo federalismo implica reconocer la diversidad municipal del país y promover el municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población y representativo de las comunidades.

Para que podamos hablar realmente de una renovación del Federalismo es necesario llevar a cabo una descentralización. Dicha renovación puede lograrse a través de la implementación de reformas tendentes a perfeccionar el funcionamiento de las instituciones, mejorar las relaciones entre el Gobierno Federal y los Estados así como promover una mayor participación de la sociedad en la vida nacional.

Es importante señalar que para lograr un federalismo equilibrado, la descentralización debe conocer de límites tanto en el ámbito espacial como legal determinando así los campos de acción de cada autoridad. La magnitud, proporción e importancia de las competencias legislativas y jurisdiccionales a cargo de los órganos estatales (centrales y locales), determinará el grado de centralización o descentralización del poder público.

La descentralización podrá ser apreciada conforme se vaya ampliando el radio de acción de los estados y en consecuencia de los municipios, lográndose al mismo tiempo una participación cada vez mayor de la sociedad la cual sirve como contrapeso al poder gubernamental.

En los últimos años, el país ha experimentado una fuerte concentración de las funciones públicas en el gobierno federal el cual ha ejercido acciones que de haber sido asignadas a los estados y municipios habrían mejorado la aplicación de los recursos públicos en la atención de las necesidades de la población.

La descentralización del poder público debe buscar la renovación del Municipio, por lo cual el Nuevo Federalismo debe buscar la vinculación entre la cédula básica de organización política y el poder público municipal favoreciendo la integración y la atención de los intereses de la comunidad.

La redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos a los niveles local y municipal está guiada por el objetivo de incrementar la eficiencia y la equidad en la erogación del gasto público y en la aplicación adecuada y oportuna de los recursos fiscales, a fin de que la cooperación y la coordinación entre órdenes de gobierno se logre a través de la asignación de recursos, tendentes a resolver los problemas públicos y otorgar cauce a las aspiraciones regionales y comunitarias.

Lo que se busca, es una descentralización basada en el análisis de las funciones que la ley otorga a cada orden de gobierno. De esta manera se propone incentivar la participación de los gobiernos estatales y municipales en la titularidad y el ejercicio de las atribuciones públicas, logrando así una respuesta directa y más rápida a las necesidades de la comunidad. La descentralización administrativa y la redistribución de funciones se harán mediante la reasignación constitucional de facultades.

La descentralización administrativa se relaciona con la forma y tamaño de las organizaciones, los procesos de toma de decisiones, los grados de autonomía ejecutiva y los sistemas de control que se establecen para el logro de una gestión eficiente y eficaz. La descentralización y desconcentración se promueven, en las acciones ejecutivas locales, para responder con oportunidad a las demandas, y para fomentar la organización de la comunidad, para que éstas se satisfagan en el lugar mismo de su origen.

La descentralización administrativa implica no solo la delegación de funciones del nivel federal a los niveles locales y municipales sino el dotar a estos de la infraestructura básica para hacer frente a semejantes tareas. La mayoría de los municipios del país no cuentan actualmente con una administración adecuada para hacer frente a la descentralización de las funciones federales en áreas básicas tales como: salud, educación básica, agricultura y ganadería. Para contribuir realmente a la renovación del federalismo se debe llevar a cabo una descentralización administrativa completa en sus diferentes aspectos llevando a cabo las siguientes acciones:

- (i) Establecer sistemas reales de control del manejo de recursos de las instituciones como de los servidores públicos en los tres niveles de gobierno.
- (ii) Implementar programas de capacitación administrativa en aquellas regiones con mayores rezagos en el país, además de dotarlos de una mayor infraestructura para hacer frente de manera cabal a las que les son encomendadas.
- (iii) Promover los sistemas actuales de participación ciudadana entre las comunidades locales y municipales.
- (iv) Controlar a través de las cámaras locales los recursos que se transfieran a los estados con motivo de la descentralización de fondos de la Federación.
- (v) Evaluar periódicamente.

Es importante recalcar que en el proceso de descentralización debe tomarse en cuenta la situación en que se encuentre determinada región estado o municipio al

que se vayan a delegar o transferir determinadas áreas o funciones federales tales como la educación básica, la atención a la salud, la agricultura y la ganadería entre otras, ya que en muchas ocasiones que se ha intentado hacer esto, el rezago que presentan algunas de estas zonas les dificulta el realizar debidamente las tareas que le son encomendadas. Es por esto que el logro de un verdadero federalismo debe hacerse a través de una descentralización equilibrada justa y proporcional atendiendo a las posibilidades y circunstancias específicas de cada lugar hacia donde se realice.

Al mismo tiempo, el Nuevo Federalismo debe buscar la correspondencia entre gasto público necesario para realizar funciones asignadas a los órdenes de gobierno y los mecanismos de recaudación y la asignación de recursos provenientes de las contribuciones públicas. Lo cual debe basarse en una distribución mayor de las participaciones federales.

La redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos a los niveles local y municipal esta guiada por el objetivo de incrementar la eficiencia comunitaria.

IV.6 El Federalismo Fiscal, como Pieza Fundamental la Transformación Hacia un Nuevo Federalismo

Como debe resultar evidente, todo régimen federal implica un arreglo financiero entre los tres ámbitos de gobierno que lo conforman. En nuestro país ha prevalecido, hasta ahora, el enfoque de que la relación financiera básica que se establece entre el gobierno federal, los estados y los municipios, es a través de la

asignación de fuentes impositivas a cada ámbito de gobierno y la distribución de las participaciones, de ahí que la mayor parte de las demandas de los gobiernos locales busquen la reforma del federalismo fiscal a partir de la transferencia de fuentes federales de ingreso y el incremento de las participaciones en ingresos federales hacia las entidades federativas y los municipios.

Lo anterior nos lleva necesariamente a hacer una revisión de los criterios fiscales que se han venido aplicando hasta el momento en materia de ingresos, distribución de responsabilidades y la correspondiente descentralización del gasto público, del aumento de las fuentes locales y municipales de ingresos propios así como el examen de los diversos instrumentos de financiamiento que tienen los gobiernos locales y municipales. Sin embargo, las relaciones financieras intergubernamentales no se agotan con el federalismo fiscal, pues en realidad comprenden también los aspectos relacionados con el gasto y la deuda pública, de ahí que tenga que hablarse de una transformación del actual federalismo fiscal hacia un nuevo federalismo hacendarlo, en el que además de los aspectos del ingreso se analicen y discutan los problemas derivados de los egresos y el crédito públicos, considerando cada uno de estos tres aspectos no de un modo aislado, sino con todas sus interrelaciones e influencias.

El federalismo fiscal implica un arreglo financiero (en ingreso, gasto y deuda) que complementa al reparto de competencias en los ámbitos sustantivos (no fiscales) y permite su funcionamiento apropiado. Si el federalismo fiscal no se encuentra diseñado de manera adecuada puede constituir un obstáculo importante para la autonomía de los gobiernos estatales o municipales, como es el caso que ocurre si se les otorgan amplias facultades, pero no se les proporciona la infraestructura necesaria ni los ingresos suficientes para llevarlas a cabo. Debido a lo anterior, es necesario implementar de una manera efectiva un federalismo cooperativo e interdependiente en el que se auxilian los diferentes niveles de gobierno.

El federalismo fiscal, por tanto, tiene una doble vertiente: por un lado, en su aspecto económico, define los recursos y responsabilidades con que cuenta cada ámbito de gobierno y, por otra parte, a través de su vertiente política, define qué hace cada autoridad, qué poderes y responsabilidades le son asignados.

La colaboración administrativa de las entidades federativas y municipios en materia fiscal federal consiste fundamentalmente en que estas últimas autoridades se encargan del cobro de algunas contribuciones de carácter federal, conservando para sí una parte, o bien la totalidad, de los ingresos obtenidos. A simple vista, la anterior aseveración podría parecer que implica la existencia de un federalismo cooperativo del que hemos venido hablando en el presente trabajo, sin embargo es una prueba fehaciente de un federalismo fiscal centralizado en el que a pesar de que la Federación, los estados y los municipios se coordinan para recaudar los ingresos en materia fiscal federal, la totalidad de estos pasa a poder de la Federación y posteriormente en el momento del reparto de las participaciones federales a los estados y municipios estos reciben un mínimo porcentaje de lo recaudado. Debido a lo anterior es necesario ampliar la base de ingresos locales y municipales en materia fiscal ya que en muchas ocasiones la Federación recibe ingresos fiscales que aunque le corresponden con arreglo a la Constitución y a las leyes fiscales en realidad deberían formar parte de las haciendas de los gobiernos locales y municipales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1ª. - Nuestro país a experimentado distintas formas de Gobierno plasmadas en sus Constituciones desde 1824 hasta la de 1917. En ellas podemos observar la lucha de dos fuerzas antagónicas: el centralismo y el federalismo, que se inicia en la Constitución de Apatzingan, al establecer la división de poderes y que culmina en la de 1857 que establece el Pacto Federal, Principio que recoge idéntico en su artículo 40 la vigente de 1917. En ambos modelos se observa la preeminencia de la Federación sobre las Entidades Federativas y de éstas sobre sus Municipios.

2ª. - Conforme a lo que dispone el artículo 25 constitucional, el Estado Federal tiene a su cargo la rectoría del desarrollo nacional y se permite la participación de los sectores social y privado en el impulso y organización de las áreas prioritarias, sin embargo el Estado Federal no ha sido capaz de llevar a cabo dicha rectoría conforme lo ha demandado el crecimiento del país, además de haber centralizado el desarrollo nacional sin permitir la intervención en la toma de decisiones de los Gobiernos Estatales y Municipales.

3ª. - El artículo 26 de nuestra Carta Magna faculta al Estado para planear el desarrollo nacional y establecer las bases del sistema nacional democrática y su jerarquía orgánica a través del Plan Nacional de Desarrollo. Es evidente la preeminencia que se da a la Federación en la planeación del desarrollo ya que únicamente faculta al Ejecutivo Federal para coordinar con las Entidades

Federativas a través de convenios, la aplicación del Plan en sus ámbitos territoriales.

4ª. - El sistema Nacional de Planeación Democrática que se introdujo con las reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política encaminada al fortalecimiento del Pacto Federal y del Municipio Libre, "para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional" concluyó en un ejercicio formalista y no democrático incompatible con la viabilidad de la reforma buscada.

5ª. - Los Planes Nacionales de Desarrollo se convirtieron en el eje de un amplio operativo de reforma y reestructuración económica neoliberal en el ámbito nacional. En lo político el centralismo lejos de disminuir aumento a expensas de los gobiernos estatales y municipales fortaleciendo el presidencialismo en lugar del equilibrio e independencia de los poderes de la República.

6ª. - El modelo de Federalismo instaurado en México desde la Constitución de 1824 y reafirmado en la Constitución de 1917, ya no responde a las circunstancias actuales de nuestro país, que surge como una economía emergente en su camino a la globalización.

7ª. - Ante la fuerte centralización de las decisiones políticas y económicas nacionales en el poder federal que ha caracterizado la historia de nuestro país es necesario implementar una estrategia que fortalezca el federalismo, no sólo porque las condiciones políticas económicas y sociales del país así lo reclaman, sino también porque la eficiencia de las políticas públicas, se verá aumentada al

responder de un modo más directo a las demandas de la población en las diferentes regiones del país.

8ª. - Coincidimos con la parte conceptual del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que señala que el pacto federal fue concebido para promover el desarrollo equitativo de todos los miembros de la federación nunca para perpetuar contrastes y rezagos. Ello exige avanzar a un federalismo que sea un eficaz instrumento de redistribución de los recursos y de las oportunidades. En la construcción de el nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal de gobierno.

9ª. - Es imperativo, la reforma al artículo 25 constitucional para otorgar además de al Estado a las Entidades Federativas la conducción del desarrollo nacional para garantizar que se fortalezca el federalismo, mediante una más justa distribución de competencias responsabilidades y recursos. Esta reforma propone también dejar al Estado de manera exclusiva las áreas estratégicas y a las Entidades Federativas las áreas prioritarias.

10ª. - Es imperativo reformar el artículo 26 Constitucional para otorgar al Estado y a las Entidades Federativas la organización del Sistema de Planeación Democrática del desarrollo nacional. En dicha reforma se propone que la planeación sea democrática y se lleve a cabo a partir del municipio como espacio de Gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población. Se propone que además del Congreso de la Unión, las Legislaturas Locales tengan la intervención que señale la Ley.

BIBLIOGRAFIA

- Burgoa Orihuela, Ignacio., "**Derecho constitucional mexicano**", Editorial Porrúa, México, 1973.
- Burgoa Orihuela, Ignacio., "**Derecho Constitucional Mexicano**", Editorial Porrúa, México, 1976.
- Carpizo, González Navarro, Lemoine, Lira, Matute, Moreno, Reyes Heróles, Rosewic, San Juan Torre Villar., "**La formación del Estado Mexicano 1984**". México, Editorial Porrúa, 1984.
- Carpizo, Jorge., "**La Constitución mexicana de 1917**", 5ª Edición Serie G. Estudios Doctrinales 37, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982.
- Carpizo, Jorge., "**La Constitución Mexicana de 1917**", Séptima Edición, Serie G. Estudios Doctrinales 37, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986.
- De La Madrid Hurtado, Miguel., "**El Marco Legislativo para el Cambio**", diciembre de 1982, tomo 3, México, Presidencia de la República, 1983.
- De La Madrid Hurtado, Miguel., "**Estudios de Derecho Constitucional**", México, Editorial Porrúa, 1986.
- Melgar Adalid, Mario., "**Desarrollo económico de los municipios**", en José Francisco Ruíz Massieu y Diego Valadés (coordinadores), Nuevo derecho constitucional mexicano Editorial Porrúa, México, 1983.
- Ochoa Campos, Moisés., "**Evolución del municipio mexicano**", en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, No 16-17, INAP, México, 1985.
- Ochoa Campos, Moisés., "**La Reforma Municipal**". México, 1968.
- Olmedo Carranza, Raúl., "**El municipio libre, la descentralización y el fortalecimiento del pacto federal**", en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, N9 18-19, INAP, México, 1986.

Rabasa, Emilio O., ***"El pensamiento político del Constituyente de 1824"***, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986.

Reyes Heróles, Jesús., ***"El Liberalismo Mexicano"***, México, Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, 1982.

Reyes Heróles, Jesús., ***"El Liberalismo Social Mexicano"***, Tomo II.

Ruiz Massieu, José Francisco., ***"El nuevo artículo 115"***, en José Francisco Ruíz Massieu y Diego Valadés (coordinadores), *Nuevo derecho constitucional mexicano* Editorial Porrúa, México, 1983.

Ruiz Massieu, José Francisco., ***"Estudios de derecho político de estados y municipios"***, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, 1987.

Ruiz Massieu, José Francisco., Valades, Diego., ***"Nuevo Derecho Constitucional Mexicano"***, México, Editorial Porrúa, 1983.

Tena Ramírez, Felipe., ***"Derecho constitucional mexicano"***, 21ª edición, Editorial Porrúa, México, 1985.

Tena Ramírez, Felipe., ***"Leyes Fundamentales de México"***, México, Editorial Porrúa.

Valencia Carmona, Salvador., ***"La nueva estructura constitucional del municipio"***, en José Francisco Ruíz Massieu y Diego Valadés (coordinadores), *Nuevo Derecho Constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1983.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., ***"La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y Economía Mixta"***, Editorial Porrúa, México, 1985.

Presidencia de la República., ***"Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994"***.

Presidencia de la República., ***"Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000"***.

Secretaría de Desarrollo Social., PRONASOL.

Secretaría de Gobernación., Centro Nacional de Estudios Municipales, ***"El desafío municipal"***, Serie Estudios Municipales, Colección Democratización Integral, México, 1985.

Secretaría de Gobernación., Centro Nacional de Estudios Municipales, ***"El municipio mexicano"***, Volumen 1, México, 1985.

Secretaría de Gobernación., Centro Nacional de Estudios Municipales, **"El municipio mexicano"**., Volumen 2, México, 1985.

Secretaría de Gobernación., Centro Nacional de Estudios Municipales, **"Historia del municipio en México"**., en *textos municipales* Volumen 1, México, 1985.

Secretaría de Programación y Presupuesto., **"Antología de Planeación 1917-1985"**., Fondo de Cultura Económica, 20 Volúmenes, México, 1985.

Secretaría de Programación y Presupuesto., **"Ley de Planeación"**., Arts. 23 a 26 y del Documento **"Sistema Nacional de Planeación Democrática"**., Principios y organización.

Secretaría de Programación y Presupuesto., **"Plan Nacional de Desarrollo 1980-1982"**, México, S. P. P., Mayo de 1983.

Secretaría de Programación y Presupuesto., **"Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988"**, México, S. P. P., Marzo de 1980.

Secretaría de Programación y Presupuesto., **"Sistema Nacional de Planeación Democrática"**. Principios y Organización., S. P. P., México, 1984.

L e g i s l a c i ó n .

"Acuerdo Presidencial sobre la Sectorización de la Administración Pública Federal"., México, Diario Oficial de la Federación, 17 de enero de 1977.

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"., Ed. Porrúa; México, 1998.

"Exposición de Motivos de la Ley de Planeación"., Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983.

"Iniciativa de la Ley de Coordinación Fiscal"., México, Publicada el 27 de diciembre de 1978 en el Diario Oficial de la Federación.

"Iniciativa de Reformas y Adiciones de los artículos 25 y 26 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

"Iniciativa de Reformas Adicionales al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"., Exposición de Motivos, México, diciembre 6 de 1982.

"Iniciativa Presidencial de las Reformas al Artículo 115 Constitucional", (1983). Publicado en el Documento ***"Municipio Libre"***, México, Gobierno del Estado de Guanajuato, 1983.

"Ley General de Planeación", exposición de motivos; revista "Planeación Democrática", No. 1, México, febrero de 1983.

"Ley General de Planeación", México, Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983.

"Ley Orgánica de la Administración Pública Federal actualizada y recapitulada",. Compilador Carlos A. Gracia, Ed. PAC, S.A. de C.V., México, 1988.