

29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA CRISIS SOCIO-ECONOMICA Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO REGIONAL"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
JORGE ALBERTO AMADOR RIOS



ASESOR: LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

CIUDAD UNIVERSITARIA,

JUNIO DEL 2002.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

Paginación

Discontinua



VIVIENDA NACIONAL  
AVENIDA IT  
MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA  
GENERAL Y JURIDICA**

No. L/32/02

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E .**

El pasante de la licenciatura en Derecho **AMADOR RIOS JORGE ALBERTO**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado:

**"LA CRISIS SOCIO-ECONOMICA Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO REGIONAL"**, asignándose como asesor de la tesis al LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo y después de revisarlo, su asesor lo envió con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Ayudado en este y otro Dictamen, firmado por la Profesora Revisora LIC. MA. MARTHA DEL PILAR RABAGO MURCIO, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su IMPRESION, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Le envió un cordial Saludo.

**A T E N T A M E N T E .**  
**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**  
CD. Universitaria D.F., a 21 de mayo de 2002.

**MTRO. JORGE ISLAS LOPEZ  
DIRECTOR DEL SEMINARIO**



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE  
SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

## FACULTAD DE DERECHO

MTRO. JORGE ISLAS LOPEZ,  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
SOCIOLOGÍA GENERAL Y JURIDICA.  
P R E S E N T E.

Distinguido Maestro:

El alumno JORGE ALBERTO AMADOR RIOS solicitó inscripción en ese H. Seminario a su cargo y registró el tema de tesis profesional intitulado LA CRISIS SOCIO-ECONOMICA Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO REGIONAL; asignándoseme como asesor en la elaboración de dicho trabajo de investigación.

Del mismo, realicé un detenido análisis hasta su terminación y en su oportunidad se le hicieron las correcciones que en mi opinión fueron necesarias para que los puntos centrales a tratar se analizaran con seriedad y rigor científico, empleando una metodología adecuada para este tipo de investigaciones, desde su introducción y los cuatro capítulos que lo componen, hasta sus conclusiones; además de una amplia y apropiada bibliografía

En síntesis, la tesis está sustentada en analítica y logra conclusiones de fondo que reflejan el estudio, interés y preocupación que el tesisista muestra sobre el tema, pues además se apoya en aspectos doctrinales y legislativos.

Por todo lo expuesto y considerando cumplido los requisitos académicos y de calidad que exige nuestra Universidad Nacional Autónoma de México, le acompaño el ejemplar que me proporcionó el interesado para que, de juzgarlo Usted procedente, tenga a bien autorizar su impresión, para ser presentado en examen profesional.

Aprovecho la ocasión para enviarle un saludo cordial y reiterarle las seguridades de mi más alta consideración.

Atentamente.

'POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU'

Cd. Universitaria, D.F. a 10 de mayo de 2002



PABLO ROBERTO ALMAZÁN ALAMIZ  
PROF. TIT. POR OPOSICIÓN, T.C. DEF. "C".

## DEDICATORIAS

A MI MADRE: POR SUS CUIDADOS  
A MI PADRE: POR SU APOYO

A MI UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO: POR LA  
FORMACIÓN CON SENSIBILIDAD  
SOCIAL QUE ME OTORGÓ

A MIS MAESTROS: POR SUS SABIAS CATEDRAS DE VIDA,  
POR DARME UNA FORMACIÓN JURÍDICA Y POR AMAR  
PROFUNDAMENTE A MI PAÍS

A MI ESPOSA: POR SUS GANAS DE  
SEGUIR ESTUDIANDO.

CON MI RESPETO PARA LOS MIEMBROS DEL  
SINODO QUE JUZGARÁ LA CALIDAD DE MIS CONOCIMIENTOS

AL LIC. JORGE ARANDA NAVARRO Y  
A LA LIC. MARTHA ELVIRA CATALÁN  
CARRETO: POR LAS FACILIDADES  
QUE ME OTORGARON PARA LA  
ELABORACIÓN DE LA PRESENTE  
TESIS.

AL DR. GUILLERMO FLORIS MARGADANT (q.e.p.d.)  
POR SUS ANÉCDOTAS JURÍDICAS, LA AMISTAD  
Y AFECTO QUE NOS UNIÓ

AL LIC. PABLO ROBERTO ALMAZÁN  
ALANIZ: POR EL APOYO EN LA  
ADVERSIDAD, SU ORIENTACIÓN Y  
PACIENCIA PARA REALIZAR MI  
TESIS.

AL LIC. LUIS DONALDO COLOSIO MURRIETA (q.e.p.d.)  
POR APOYAR A LOS JÓVENES DE MÉXICO Y POR ABRIRNOS  
LAS PUERTAS EN LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL.

A MI HIJO RICARDO COHEN: POR EL  
CAMBIO A MI VIDA QUE LE DIÓ.

A MI PAÍS: POR PERMITIRME TENER ESTUDIOS DE CALIDAD  
EN UNA UNIVERSIDAD PÚBLICA, QUE DE OTRO MODO NO  
HUBIESE PODIDO OBTENER.

A LOS LICENCIADOS JUAN JOSÉ  
CHALICO, JESÚS HECTOR  
RODRÍGUEZ Y TERESA PONCE POR  
SU IMPULSO.

# LA CRISIS SOCIO-ECONÓMICA Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO REGIONAL.

INTRODUCCIÓN .....	I
<b>CAPÍTULO I. NOCIONES HISTORICAS</b>	
A) Nociones generales (Las grandes recesiones) .....	1
B) Historia del Federalismo en las Constituciones de 1824, 1857 y en la actual de 1917 .....	14
C) Crecimiento poblacional .....	19
D) La crisis en la época post-revolucionaria y contemporánea .....	28
<b>CAPÍTULO II. CONCEPTOS GENERALES</b>	
A) Crisis Económica y Social. Concepto de Neoliberalismo .....	36
B) Federalismo .....	42
C) Sociología y economía .....	48
D) Desarrollo Regional y Desarrollo Social .....	52
<b>CAPÍTULO III. MARCO JURÍDICO</b>	
A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	58
B) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal .....	67
C) Plan Nacional de Desarrollo .....	74
D) Ley General de Planeación .....	87
E) Disposiciones complementarias .....	93
<b>CAPÍTULO IV. ASPECTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS DEL DESARROLLO REGIONAL</b>	
A) Problemas sociales que genera la pobreza en México .....	107
B) Políticas económicas contemporáneas y su impacto en la pobreza .....	114
C) Alternativas para un crecimiento económico sostenido .....	125
D) Impacto social y económico del Desarrollo Regional .....	136
CONCLUSIONES .....	142
BIBLIOGRAFÍA .....	148

## INTRODUCCIÓN

La razón que me ha llevado a elaborar la presente tesis: "La Crisis socio-económica y su impacto en el Desarrollo Regional", ha sido la necesidad de saber con cuáles herramientas jurídicas contamos para poder aplicar el Federalismo y el Desarrollo Regional en nuestro país; así también analizar los por qué de la crisis económica que se encuentra padeciendo el país desde el final de los setentas, se agudizó en los ochentas y tocó fondo con una nueva crisis a partir de 1994 y la consecuente recesión del 2001. Por otra parte, detectar y explicar sus repercusiones de carácter social, que obviamente alcanzan el comportamiento de la sociedad con sus gobernantes, a grado tal que se ha dado la transición política más importante en los últimos 80 años.

Aunque en nuestra Constitución Política contamos con instrumentos jurídicos que sustentan el Federalismo, no se tuvo mucha aplicación práctica en los Estados, ya que la política centralista de un Presidencialismo omnipresente en todos los ámbitos del país, trajo como consecuencia una descomposición del Sistema Político Mexicano; sin embargo, no deja de tener sus inconvenientes, pues el sistema presidencialista omnímodo, tiene fuertes raíces en los Estados, donde los gobernadores continúan teniendo mucha actividad centralizada y cuando se ha llegado a aterrizar programas federales en los municipios, se llega a la realidad de que el Ayuntamiento no cuenta ni con la preparación, ni con los apoyos técnicos ni humanos para poder aplicar los programas como han sido diseñados.

El federalismo centralizado ha tenido consecuencias nocivas en México, pues el exceso de éste, es la base de un verticalismo autoritario y soberbio que riñe con el despliegue de la democracia y la participación social; coarta el desenvolvimiento equilibrado de las regiones del país al concentrar recursos y riqueza, oportunidades e iniciativas, decisiones y estímulos, llegando a ser opresivo y retrógrada, socialmente insensible e ineficiente.

El Desarrollo Regional se encuentra íntimamente conectado con el Federalismo, pues trata de acrecentar las potencialidades de cada región y de cada comunidad, para que, con base en ello, pueda crecer con la identidad que caracteriza a cada región y a cada estado o municipio.

Es por ello que el impacto social del Desarrollo Regional es positivo, sin embargo, es necesario que los programas sean desarrollados con una participación real y conciente de la población beneficiada, ya que si se trata de hacer un estudio de escritorio, con un criterio únicamente técnico, no pueda apreciarse la trascendencia y el impacto social y económico en la región en que se aplicará el programa.

Queremos destacar en la presente tesis, que la cuestión regional presenta dos dimensiones: La primera, las marcadas desigualdades en las macrorregiones del norte, centro, sur, las costas del Golfo y las del Pacífico actualmente llamadas mesorregiones; la segunda, corresponde a las microrregiones que en cada entidad federativa muestran condiciones de desventaja económica y social. Por ello, el desarrollo social ha sido heterogéneo, especialmente en los aspectos de educación y salud, infraestructura y grado de industrialización, lo que muestra en nuestro país desequilibrios profundos.

Se trata de que Federalismo y Desarrollo Regional, se traduzcan en el ejercicio pleno de la autonomía estatal y apoyo para el crecimiento y desenvolvimiento de los municipios, fortaleciendo la facultad de cada gobierno local para resolver la problemática de sus lugares, teniendo una mayor capacidad de respuesta, además de saber priorizar entre las soluciones temporales y las soluciones de fondo, entre la distribución de recursos para una obra muy costosa y obras prácticas que no representan una gran carga económica para el municipio.

De ahí, la necesidad de un estudio que, desprendiéndose de un problema aún sin resolver, como la crisis económica, ha dado como consecuencia una gran crisis social. La tarea es buscar la aplicación práctica del Federalismo y del Desarrollo Regional acorde con nuestra Constitución, ya que una buena parte de la solución a la crisis en el país es el fortalecer las regiones y los estados, para lograr detener la migración hacia las grandes ciudades y al extranjero y, en consecuencia, se podría generar un incentivo para el regreso de las personas que hayan emigrado de sus lugares de origen, dando oportunidad para una mejor distribución de la población en el país y la tan ansiada y justa repartición de los beneficios económicos directamente a los bolsillos de los mexicanos en estado de pobreza.

En el Capítulo I de esta tesis, se presentan históricamente las grandes crisis que han ocurrido en nuestro mundo contemporáneo. Se presenta el federalismo desde sus antecedentes en la legislación española, hasta la aplicación de un nuevo federalismo del Estado que sustenta y da vida a los estados para un mayor desarrollo, analizando cual ha sido el crecimiento poblacional de nuestro país sobre todo en los últimos 50 años en que se triplicó la población, pasando de poco más de 20 millones de habitantes a 93 millones en 1995, así como la reseña histórica de nuestras recurrentes crisis.

En el Capítulo II se presentan los conceptos de crisis, las repercusiones en México al aplicar la política económica neoliberal como ideología económica y del federalismo el cual tiene su sustento teórico precisamente en el liberalismo. Se presenta también las relaciones que existen entre la sociología y la economía y la íntima relación entre el desarrollo regional y social.

Se realiza en el Capítulo III un estudio del marco jurídico que tiene nuestro federalismo empezando por nuestra Constitución Política, así como de los diversos instrumentos jurídicos con que cuenta el estado mexicano para aplicar el federalismo y desarrollo regional, además de las facultades con que cuentan nuestros estados de la Federación.

Se da una visión en el Capítulo IV de los problemas que han generado nuestras recurrentes crisis, ahora llamadas desaceleraciones, así como un estudio del impacto que han tenido en nuestro desarrollo como país, las políticas económicas aplicadas con directrices del extranjero y la influencia del neoliberalismo en nuestra economía, asimismo, se presentan alternativas que, aunque pueden ser distantes de las políticas actuales se pueden aplicar de manera gradual para ordenar el desarrollo regional con una visión de largo plazo, que consideramos pueda llevar a nuestro país a un liderazgo económico mundial.

## CAPÍTULO I. NOCIONES HISTÓRICAS

### A) Nociones generales (Las grandes recesiones).

Para algunos autores la economía tiene ciertos "ciclos económicos"<sup>1</sup> los cuales son quizá lo más desconcertante de toda la economía. Para H.M. Scott, "todo el mundo sabe vagamente lo que es una depresión: una época de escasos negocios, baja de precios, desocupación y pesimismo; mientras que un auge significa comercio activo, alza de precios, horas extraordinarias de trabajo y optimismo"<sup>2</sup>.

Dice Scott que los ciclos se repiten con bastante regularidad, aunque no absoluta, y que tardan de ocho a doce años en completar su recorrido y volver al lugar donde salieron<sup>3</sup>.

Se sabe que durante el período de auge las industrias que más se desarrollan son las de la construcción (hierro y acero, edificios, manufactura de maquinarias); que el dinero circula con mayor rapidez; que suben los precios de todas las mercancías; que asciende la tasa de interés sobre préstamos a corto plazo; que aumentan los salarios; que se crean más compañías; que disminuye la desocupación y se trabajan horas extraordinarias; y, en general, que es relativamente fácil hacer dinero por cualquier procedimiento.

Un ciclo económico típico que reúne esas características va seguido de una crisis, que se produce cuando el optimismo de los negocios se supera a sí mismo y se presenta un pánico, o algo que se le acerca, en la bolsa; y entonces se inicia la tercera fase, la de la depresión<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Ciclo económico es el nombre técnico de la sucesión de períodos de auge y depresión por los que atraviesa el sistema económico, según Scott, H. M., Curso Elemental de Economía, Fondo de Cultura Económica, 22 reimpression, 1973, México, pág. 136.

<sup>2</sup> Scott, H. M., Op. Cit., págs. 136-137.

<sup>3</sup> Actualmente economistas modernos como Rudiger Dornbush esperan que de un momento a otro termine la expansión de la economía en Estados Unidos de América y empiece otra crisis económica. Nosotros, por nuestra parte, esperamos que el ciclo crítico termine y empiece uno de verdadera expansión económica y con verdaderas oportunidades de empleo digno para todos.

<sup>4</sup> Ibidem, pág. 138.

En ésta vemos que se produce un descenso rápido en los precios de todas las mercancías, pero sobre todo de las que se emplean en las industrias de la construcción; que disminuye el ritmo de la circulación del dinero, que baja el tipo del interés; que se hace cada vez más difícil vender mercancías y que disminuye el ritmo de la circulación del dinero; que baja el tipo de interés; que se hace cada vez más difícil vender mercancías; que disminuyen las utilidades; que bajan los salarios y aumenta la desocupación. Por último, sucede algo que hace renacer la confianza, cambia la marea y la industria vuelve gradualmente a abrirse camino para alcanzar un nuevo auge, completando así el ciclo.

Con la Ley de Reanudación del Pago en Metálico, promulgada hacia fines de la década de 1870, el gobierno de los Estados Unidos entró en bancarota, lo que creó una grave y prolongada depresión económica acompañada de grandes levantamientos sociales, y empezó la sucesión de pánicos financieros que condujo al gran pánico de 1907, tras el cual se formó el Sistema de la Reserva Federal. Con el establecimiento de ese sistema, facilitado por la elección del presidente Woodrow Wilson, los Estados Unidos quedaron bajo el régimen del sistema británico.

Al mismo tiempo, con la destrucción de la moneda estadounidense surtida por la Ley de Reanudación del Pago en Metálico, la balanza del poder económico y financiero mundial se inclinó a tal punto que el patrón oro británico cobró hegemonía en el comercio internacional; Londres, en sociedad con los intereses bancarios holandeses, suizos y veneciano-genoveses, instituyó en el mundo la dictadura virtual del sistema británico de economía política<sup>5</sup>.

La depresión que empezó en 1929 y condujo a la crisis de 1931, tuvo en Gran Bretaña, características especiales ya que no la precedió un período de auge<sup>6</sup>. Los intentos para reconstruir la economía mundial después de 1918, se inspiraban en la primera década del siglo. Lentamente, muy lentamente, se había establecido un sistema monetario

---

<sup>4</sup> Ibidem, pág. 138.

<sup>5</sup> LaRouche, Jr. Lyndon H., ¿Así que quieres aprender economía?, primera edición en español, Ed. The New Benjamin Franklin House Publishing Company, Inc., U.S.A., 1984, pág. xiii.

<sup>6</sup> Ibidem, pág. 150.

internacional que se comportó, en apariencia, como aquél que había funcionado antes de la guerra. Ayudaron a restaurar la posición de Europa los movimientos de capital, tuvieron lugar en una escala mucho mayor que antes, motivados principalmente por razones más bien sociales que por consideraciones en la inversión.

Pero el progreso fue perturbado por nuevas características, inevitable legado de la conflagración: Reparaciones, deudas de guerra, intenso desempleo en ciertos países.

El improvisado sistema que se inspiraba en el pasado se derrumbó en 1929. Los precios de las mercancías se desplomaron de una manera sensacional. Los productores, y aún países enteros que se habían especializado en la producción de determinados artículos, encontraron que desaparecían sus mercados y que sus ganancias eran inadecuadas. Se intensificó el derrumbe. Así, como la depresión agrícola, el desempleo industrial aumentaba a saltos<sup>7</sup>. Nacional e internacionalmente cesaron de funcionar los sistemas financieros. En un esfuerzo para proteger los mercados se introdujeron, de un país al siguiente, tarifas, cuotas y otros controles del comercio. Dejaron de cumplirse las obligaciones internacionales, es decir, el pago de la deuda fue suspendido<sup>8</sup>.

El colapso de la llamada Gran Depresión ocurrió a fines de 1929, continuando en la gran depresión de principios de los treinta, afectando a casi todos los países y ocupaciones. El siguiente cuadro muestra la contracción que tuvo lugar en el ingreso nacional de veinticuatro de esos Estados.

A estos veinticinco millones de trabajadores industriales, con sus allegados, tenía que agregarse un ejército desconocido de trabajadores agrícolas, subempleados en las haciendas, u ocupados en producir lo que jamás se disfrutaba. No se podrá nunca explicar la naturaleza de la gran pérdida conjunta de la riqueza y bienestar de un solo país.

<sup>7</sup> Cualquier parecido con nuestras reiteradas crisis, es pura coincidencia.

<sup>8</sup> Cuando se intentó realizar dicha suspensión de pagos en los años ochentas, el efecto fue negativo, hubo mayor desconfianza, la gente no invertía, el dinero se devaluaba rápidamente, por lo que algunos inversionistas optaron por comprar objetos de arte, divisas y otros objetos valiosos, sin embargo, el mercado en estos rubros sigue sin poderse recuperar, lo que provoca que se lleguen a conseguir cuadros de pintores famosos a precios muy inferiores a los reales, por ejemplo, una obra de naturaleza al óleo puede venderse hasta en un 50% del precio normal de venta o un cuadro del pintor José Luis Cuevas en un 25% menos de su precio.

**Ingreso Nacional de veinticuatro países, 1929, 1932 y 1933**  
**Millones de dólares americanos<sup>9</sup>**

País	Ingreso Nacional 1929	Ingreso Nacional 1932	Ingreso Nacional 1933	Año de Depresión <sup>10</sup> como % de 1929
Australia	3,737	2,570	2677	69
Austria	1,044	895	799	77
Bélgica	1,905 <sup>11</sup>	1,390	1382 <sup>12</sup>	73
Bulgaria	406	284	257	63
Canadá	5,867	3,377	3221	55
Checoslovaquia	2,667	1,722	1588	59
Dinamarca	992	911	951	92
Estonia	92	60	67	65
Finlandia	461	350	383	76
Francia	9,599	8,071	7797	81
Alemania	18,092	10,761	11080	59
Hungría	1,032	700	647	63
Irlanda	737	708	682	87
Japón	5,941	5,099	5717	86
Holanda	2,319	1,736	1722	74
Nueva Zelanda	860	659	633	74
Noruega	590	518	510	86
Polonia	3,175	1,739 <sup>13</sup>	1739	55
Rumania	1,202	619	594	49
Suecia	2,045 <sup>14</sup>	1,715	1730	84
Suiza	2,058	1,445	1329	65
Inglaterra	21,335	18,707	19281	88
Estados Unidos	82,691	40,089	42504	49
Yugoslavia	1,215	564	564 <sup>15</sup>	46

Fuente: Sociedad de las Naciones, *Reseña Económica Mundial*, 1938/9, pág. 84.

Algunas de estas cifras son indudablemente simples aproximaciones; pero dan un panorama adecuado a la magnitud y la generalidad de la depresión. En los Estados Unidos de Norteamérica, Rumania y Yugoslavia, el ingreso nacional se redujo en más de la mitad en tres años. En Canadá, Alemania, Polonia y Checoslovaquia, la pérdida fue superior al 40%.

Algunos de estos países están considerablemente industrializados. Otros son esencialmente agrícolas y los demás, por su parte, tienen una economía mixta<sup>16</sup>.

<sup>9</sup> Conversión efectuada a los tipos de cambio que regían en 1929.

<sup>10</sup> 1932 ó 1933, el que sea más bajo.

<sup>11</sup> 1930

<sup>12</sup> 1934

<sup>13</sup> 1933

<sup>14</sup> 1930

<sup>15</sup> 1932

En el caso del Reino Unido (Inglaterra), la declinación fue menor que en otras partes, pero esto se debió considerablemente al hecho de que se estaba resintiendo un severo desempleo en 1929.

La pérdida total de ingreso monetario, en los veinticuatro países citados, se puede estimar toscamente que sobrepasó de 60 mil millones de dólares, sólo en 1932, lo que más o menos equivale al ingreso total de todos esos países en 1929, excluyendo a los Estados Unidos e Inglaterra. La pérdida del ingreso real fue por supuesto menor, pero gran parte de la producción agrícola nunca se vendió y se echó a perder en las haciendas. El ingreso efectivamente disfrutado vino a ser, en consecuencia, substancialmente menor que el producido.

En el punto más bajo de la depresión, en 1932, el número de desempleados pasaba de veinticuatro millones de trabajadores industriales en todo el mundo. Sin ninguna culpa de su parte, más de cien millones de seres humanos encontraron, de pronto, que la sociedad ya no necesitaba más sus servicios, de los cuales obtenían el diario sustento. Pero tan sería como fue la privación material y la necesidad inherente al desempleo –la falta de alimento y la mala nutrición, el sacrificio de pequeñas comodidades, la pérdida de casas que representaban el ahorro acumulado de largos años– no fue quizás tan importante como el costo moral y psicológico: El irremediable sentimiento de inseguridad, la ansiedad con respecto al futuro de los familiares, la frustración del descanso, la sensación de no contar para la comunidad y lo que puede ser peor, dejaron de ser el sustento de su familia.

Ha calculado el National Resources Committee<sup>17</sup> que si entre 1929 y 1937 el desempleo no hubiera excedido de dos millones de trabajadores, lo que se toma como cifra residual, el ingreso producido en Estados Unidos a los precios de 1929, durante ese periodo, pudo haber sido aproximadamente de doscientos mil millones de dólares mayor de lo que fue

---

<sup>16</sup> Informe de la Delegación de las Depresiones Económicas, La Transición de la Economía de Guerra a la Paz, Publicación de la Sociedad de Naciones (Organización de las Naciones Unidas –ONU–), Ginebra, Suiza, 1943, págs. 20-25.

<sup>17</sup> Informe de la Delegación de las Depresiones Económicas, Op. Cit. Parte I, pág. 27.

en realidad. Podemos atenernos al significado de una cifra tan grande como ésta, sólo comparándola con otras de igual magnitud.

Doscientos mil millones de dólares representa dos y media veces la producción nacional total de los Estados Unidos en el año de auge de 1929; y es el cuádruple del ingreso total nacional estimado para ese mismo año en Inglaterra.<sup>18</sup>

Cuando la oferta monetaria crece rápidamente, las tasas caen, pero sólo por unos meses. Cuando el dinero trabaja a través de la economía, el gasto y el ingreso se levantan, se restablecen. Esto tiene un efecto multiplicador. Los consumidores más tarde incrementan sus demandas y los hombres de negocios expanden sus plantas. Cuando esto sucede la expansión de la demanda por préstamos de capital ocasiona la elevación disparada de las tasas de interés<sup>19</sup>.

Así, tomando el concepto de recesión que, según Milton Friedman, ha sido precedida por una declinación en el crecimiento de la oferta monetaria, lo aplicaremos para explicar otra recesión de los años setentas.

En estos, la inflación se convirtió en un severo problema de dimensiones globales. Después de una estabilidad notoria en los años sesentas, los precios se elevaron severamente en 1973 y 1974. A ello contribuyó la alta liquidez internacional asociada con el flujo del dólar fuera de Estados Unidos en los sesentas, ciclos coordinados de auge repentino de los negocios en los países industrializados en 1973, severos aumentos en los precios de los granos que siguieron al mal tiempo de 1972 y el aumento cuatro veces mayor del precio del petróleo en 1973-1974.

Los países industrializados tuvieron una tasa promedio de inflación del 10.1% en 1973 y 1974, comparada con un promedio del 4.5% en el período de 1967 a 1972. El brote inflacionario ayudó a provocar la recesión global de 1974-1975, ya que muchos gobiernos

---

<sup>18</sup> Informe de la Delegación de las Depresiones Económicas, Op. Cit., págs. 26-28.

<sup>19</sup> Herrerías Tellerías, Armando, Fundamentos para la Historia del Pensamiento Económico, segunda edición, Ed. Limusa, 1983, págs. 292-293.

tomaron medidas restrictivas a pesar de la influencia de reducción de las cuentas más altas de importación de petróleo.

Los países en desarrollo no permanecieron ilesos a través de esta desorganización económica. La inflación global los arrasó también y aún regiones de tradicional estabilidad de precios experimentaron altas tasas de inflación doméstica<sup>20</sup>.

La recesión mundial de 1974-1975, la peor desde los años treinta, puede ser vista en gran parte como consecuencia de la gran inflación. En 1973, muchas naciones industrializadas comenzaron con medidas de restricción de la demanda a los ciclos económicos domésticos en respuesta a la inflación de ese año de auge mundial. La explosión de los precios del petróleo en 1974, aumentó las presiones inflacionarias, pero impuso también una gran fuerza reductiva llevando a la recesión mundial, actuando como un enorme impuesto sobre los consumos, deprimiendo la demanda agregada.

La inflación mundial en 1973 y 1974 fue dramática. Después de mantenerse estable a través de los años cincuenta y sesenta, los precios de los bienes intercambiados internacionalmente subieron casi un 24% en 1973 y como en un 39% en 1974. Los índices de inflación doméstica en los países industrializados se elevaron en un promedio de 4.5% en 1967-1972 a un 7.5% en 1973 y 12.6% en 1974. Al mismo tiempo, la inflación en los países no exportadores de petróleo se fue más allá del doble de su promedio de 10.1 en 1967-1972 al 22.1 en 1973 y al 33% en 1974.

La ocurrencia simultánea de esta marejada en la inflación representó un nuevo fenómeno de inflación sobre una base mundial. La rápida inflación ocurrió prematuramente en selectos países en desarrollo (especialmente latinoamericanos, como Argentina, Brasil y Chile) y se convirtió en una compañera general entre los países en desarrollo en 1973 y 1974, aunque los índices de inflación bajaron (especialmente en Asia) después.

---

<sup>20</sup> Cline, William R.; Bhalla, Surjit S.; Siri, Gabriel y otros, La inflación mundial y los países en desarrollo, primera edición, Ed. EDAMEZ, México, 1983, págs. 13-14.

La virulenta inflación global de 1972-1974 fue seguida por una recesión que ocasionó que el crecimiento de la totalidad del producto doméstico en los países industrializados cayera de un máximo de 5.9% en 1973 a un 0.2% en 1974 y 0.9% en 1975, antes de recuperarse a 5.2% en 1976.

Los países en desarrollo no exportadores de petróleo lograron mantener el crecimiento real a niveles más altos que los países industrializados; su tasa de crecimiento promedio cayó de un máximo de 7.5% en 1973 a un 5.3% en 1974 y 4.1% en 1975, recuperándose a 4.8% en 1976.<sup>21</sup>

Los impactos de la inflación mundial y la recesión en 1973-1975, trajo un número real de pérdidas y ganancias económicas a países en desarrollo. En éstos la inflación mundial y la recesión también afectaron la demanda de capital. En un sentido, la demanda de capital para los países en desarrollo es virtualmente ilimitada, dadas las disparidades externas en los niveles de vida entre los países ricos y pobres. Pero, para proveer un punto de referencia para medir el impacto de la inflación mundial y la recesión, las necesidades de capital pueden ser calculadas suponiendo que el límite de crecimiento económico está establecido por la disponibilidad ya sea de capital o de cambio exterior.

La inflación y recesión internacional puede afectar ambos, los ahorros y las brechas de comercio. Por ejemplo, precios más altos para maquinarias significarán más altos costos de inversión y, por tanto, una brecha más grande entre la inversión y el ahorro doméstico. Los precios más altos de importación o una recesión en el extranjero que causa una declinación en las ganancias de exportación pueden causar un aumento en la brecha de comercio. En ambos casos, la demanda externa de capital para alcanzar su objetivo de crecimiento habrá aumentado.

Toda recesión internacional en la actualidad tiene repercusiones en la economía prácticamente en todos los países del mundo, ya que con la globalización de la economía y comercio exterior internacional, hace cada vez más vulnerables a los países de cada

---

<sup>21</sup> Cline, William R.; Bhalla, Surjit S.; Siri, Gabriel y otros, Op. Cit., pág. 20.

región del planeta, v.gr. El efecto tequila producido por México o el efecto zamba que acarreó la crisis en Brasil.

En la estrategia internacional de desarrollo de la segunda década de las Naciones Unidas, un objetivo de crecimiento real del 6% anual fue establecido para los países en desarrollo. Las estimaciones de sus necesidades de capital para obtener esta tasa de crecimiento son considerablemente alteradas por la inflación de 1972-1975.

### Incremento sobre el Déficit de la Balanza Comercial de 1972 causado por la inflación internacional, Cincuenta y dos países en Desarrollo. 1973, 1974 y 1975<sup>22</sup>.

En millones de dólares corrientes.

Países en Desarrollo	1973	1974	1975
No exportadores de petróleo bajo ingreso (treinta) <sup>23</sup>	-166	436	3014
Bangladesh	177	344	318
Egipto	-21	-325	-82
Ghana	-82	-284	-215
India	170	1015	901
Kenia	26	210	267
República de Corea	304	1327	1202
Marruecos	49	-220	-406
Pakistán	96	227	240
Filipinas	-246	-787	-142
Sudán	-83	-353	-192
Tailandia	-319	-591	-6
Zaire	-233	-169	297
Mediano Ingreso (catorce) <sup>24</sup>	-2366	-1708	1929
Angola	76	-647	-609
Argentina	-512	-450	148
Brasil	-161	1240	1367
Chile	-324	32	646
Colombia	-99	-252	-132
República Dominicana	-5	-109	-444
Israel	180	717	759
Malasia	-500	-1820	-985

<sup>22</sup> Países con población sobre 2 millones. Entradas negativas indican una reducción en el déficit.

<sup>23</sup> Ingreso per cápita bajo los 500 dls., en 1974. Incluyen Afganistán, Bangladesh, Bolivia, Birmania, Camerún, Chad, Egipto, El Salvador, Etiopía, Ghana, India, Costa de Marfil, Kenia, República de Corea, República Malgache (Madagascar), Malawi, Malí, Marruecos, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Ruanda, Senegal, Sri Lanka, Sudán, Tanzania, Tailandia, Uganda, Alto Volta, Zaire, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Guatemala, Israel, México, Malasia, Perú, Siria, Túnez, Zambia.

<sup>24</sup> Ingreso per cápita de 500-600 dls., en 1974. Incluyen Angola, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Guatemala, Israel, México, Malasia, Perú, Siria, Túnez, Zambia.

México	148	623	927
Perú	-635	-422	54
Túnez	3	-200	-210
Zambia	-392	-427	-392
Exportadores de petróleo bajo ingreso (tres) <sup>25</sup>	-721	-4422	-3000
Mediano y otro ingreso (cinco) <sup>26</sup>	-4223	-52190	-23287

Fuente: Calculado de los índices de precio de importaciones y exportaciones en UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, 1976, UN.

En la tabla anterior, esos cálculos son aplicados a los datos de comercio de base para los 44 países no exportadores de petróleo para 1975, relativo a 1972; los resultados indican que aquellos con ingreso menores a 300 dólares per cápita, (precios de 1974) habrían requerido una entrada adicional de capital de 2.0 billones; países con 300-800 per cápita, 1.0 billones, y los países sobre 800 per cápita, 5.8 billones. Aunque las pérdidas habrían sido un tanto menores para países de bajo ingreso y mayores para países de mediano ingreso, en el cuadro 2.5 son comparables en magnitud.

En el caso de México, como primer término hubo que enfrentar a dos períodos presidenciales demasiados populistas, como lo fueron tanto del Presidente Luis Echeverría Álvarez como del Presidente José López Portillo, pensando que de esa manera la nación caminaría por mejores senderos en el campo de la economía y las finanzas públicas tendrían un mejor aprovechamiento si éstas se distribuían en mejores condiciones entre los ciudadanos del campo y los grandes grupos de escasos recursos; pero para su sorpresa solo se incrementaron los problemas y se debilitaron las finanzas del Estado y se tuvo que recurrir a un excesivo financiamiento externo.

En esos años México tuvo un boom económico donde se financiaron grandes proyectos de inversión, se construyeron grandes obras, que actualmente son considerados elefantes blancos, los funcionarios económicos y el mismo Presidente Echeverría y sobre todo López Portillo, cerraron los ojos y dieron la espalda a los que se atrevían a vaticinar una crisis de inigualables condiciones al final de la etapa de aumento en los precios del petróleo.

<sup>25</sup> Ingreso per cápita debajo de 500 dls., en 1974; Ecuador, Indonesia, Nigeria.

<sup>26</sup> Ingreso per cápita sobre 500 dls., en 1974; Argelia, Irán, Arabia Saudita, Venezuela.

En 1982, el Presidente López Portillo, tratando de resolver en parte el problema o varios de los problemas que se enuncian en renglones anteriores, en su último informe de gobierno anuncia la estatización de la banca, se establece el control de cambios, se cambia la política de intereses (incluyendo el de tipo de interés que se otorgaba a las cuentas de ahorros) y se establecen una serie de reglas en materia financiera, partiendo de la base de que buscaba un mejor acceso a los servicios de banca, una mayor distribución de los recursos financieros que permitiera el despegue de la actividad comercial e industrial de México; sin embargo, la realidad fue que no funcionó como se esperaba y la crisis en este campo se aumentó y le dio al traste con las buenas intenciones que se tuvieron al decretar la estatización bancaria.

Luego, al tomar posesión como presidente el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, lo primero que hace es nombrar una vez más como director del Banco de México, a Miguel Mancera Aguayo a fin de regresar a una mayor libertad cambiaria, estableciendo otro tipo de mecanismos cambiarios, que dieran mejores resultados que los tenidos con la estatización, se aprueba vender un treinta y tres por ciento de las acciones bancarias a los antiguos dueños de los bancos rescatados por el gobierno y aparentemente lograr un control cambiario.

Por los años ochenta, se pensaba que las empresas en nuestro país llegarían a un crecimiento que significara el inicio de un verdadero desarrollo industrial, pero tuvieron que enfrentar a una de las devaluaciones más graves y dramáticas que la historia financiera en México hubiera sufrido.

Si recordamos, en el año de 1986, México ingresa al GATT y por tanto su industria se empieza a ver amenazada, ya que los proteccionismos a los que había estado sujeta cambiaron y debió empezar a valerse por sí misma, al iniciarse la apertura de las fronteras y, por tanto, tuvieron que mejorar los productos de tal modo que éstos fueran competitivos, su proceso fuera más eficiente, y además generaron sistemas de calidad, haciendo inclusive importaciones de procedimientos y técnicas japonesas, para preparar mejor a su personal tanto directivo, como obrero.

Con motivo del ingreso de México al GATT, se da inicio a la apertura comercial y con esto surgen cambios estructurales en el sistema financiero mexicano, que necesitan de un amplio desarrollo en la prestación de servicios; pero se enfrenta la carencia de experiencia y conocimiento en la materia de los que habían sido designados directores de bancos y se cae nuevamente en problemas y crisis financieras, económicas.

Sin embargo, lo anterior se hacía a corto plazo, pocas empresas fueron las que detectaron la necesidad de planear a largo plazo, tal vez debido a la debilidad de sus estructuras organizacionales y pensando mas bien en salir solas adelante.

El gobierno mexicano, tratando de dar impulso a esa apertura comercial, inicia la firma de diversos contratos comerciales (Chile, Venezuela), siendo éstos un medio de experimentación, que preparara al propio gobierno y las empresas mismas, el ingreso de nuevas oportunidades en el entorno comercial globalizado. En el año de 1993, por fin los gobiernos Mexicano, Estadounidense y de Canadá, llegan a un acuerdo trilateral, dando nacimiento al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica<sup>27</sup>, donde se establecieron las reglas que marcaban la igualdad de circunstancias de tratos preferenciales a los diversos productos objeto de comercialización entre dichas naciones.

El gobierno, sobre la base de dicho tratado, ha ido generando una serie de liberación impositiva a los productos tanto que se exportan, como los que por necesidad se han tenido que estar importando, así fue como se reconocieron empresas altamente exportadoras, debido también a que dichas empresas se reestructuraron tanto desde el punto administrativo, como desde el punto de vista de producción, lo que generó una nueva cultura empresarial, ayudando con esto a empezar a ser "competitivas" a nivel internacional.

Con la firma del TLC México entra a una amplia y casi completa globalización, que a la fecha aunque algunos entendidos digan que ha sido más benéfico que perjudicial, en lo particular pienso que hay un gran camino por recorrer a fin de que podamos estar en condiciones de ser una verdadera competencia con los países socios de dicho tratado.

Lo anterior, dio como resultado que las empresas mexicanas con estas características han ido aprendiendo a vivir en un terreno de competencia internacional, ante la amenaza constante de las empresas trasnacionales y las que han estado arribando a México, en condiciones de innovación tecnológica y una mejora continua en su actuar competitivo.

Se tuvo que afrontar en 1987 un crack bursátil que dejó desprotegidos a muchos mexicanos que creyendo ganar con el alza de los intereses que los fondos de inversión y las casas de bolsa ofrecían en su momento, que abusando de la carencia de conocimiento del entorno financiero de los aprendices de inversionistas, hizo que éstos perdieran (muchos hasta el importe de sus casas y bienes que habían vendido, a fin de invertirlos) con el señuelo de ganar más y aprovechar el aparente buen momento de pago de intereses que se cubrían en esa época.

En ese mismo periodo presidencial hubo que afrontar una alza desmedida en los precios y también en 1987 tuvimos el mayor porcentaje de inflación más alta que la historia financiera haya reportado, que fue casi del 160% anual, los intereses llegaron a pagarse como tasas pasivas hasta por 172%, cosa que hizo que el Presidente en el mes de diciembre de ese año, decretara alzas de los combustibles y de los servicios que prestaba el Estado, con lo que podríamos llamar se tuvo uno de los primeros meses de diciembre negros<sup>28</sup>.

Por tanto, la globalización, el control férreo por parte de los organismos internacionales hacia nuestras finanzas públicas y privadas, la falta de una competencia en calidad y precio de bienes y servicios por nuestra parte, las turbulencias financieras, la guerra en Chiapas<sup>29</sup> (que no deja dormir tranquilos a los que ejercen el poder), la devaluación de nuestra moneda en el error de diciembre de 1994, la caída de los precios del petróleo, el cambio democrático de gobierno, la recesión en los Estados Unidos de América, cuestiones que muchos ya conocemos pero que a veces pasamos por alto, nos ha

---

<sup>27</sup> TLC o Nafta por sus siglas en inglés (North America Free Trade Agreement).

<sup>28</sup> Antes lo habían sido las vacaciones de Semana Santa.

<sup>29</sup> Guerra más de palabras que de balas, para fortuna de los que somos pacifistas (o guerristas de un solo día).

generado demasiados problemas sociales y de pobreza extrema, que muy a pesar de que nuestras autoridades nos dicen que ya se empieza a sentir dinero en las bolsas de los mexicanos, la verdad es que no sucede así, sino que el ancho entre el bienestar y los logros a nivel de macroeconomía dejan mucho que decir y pensar.

Por último, es prudente plantearse si efectivamente es positivo seguir las directrices del Fondo Monetario Internacional o del Banco Mundial o de la globalización, ya que por lo que ha sucedido en Argentina parece ser que el camino hacia el verdadero bienestar dista mucho de las políticas económicas actuales.

## **B) Historia del federalismo en las Constituciones de 1824, 1857 y en la actual de 1917.**

El federalismo tiene sus primeros antecedentes en la Constitución Gaditana de 1812, la que tuvo a su vez influencia ideológica de la Constitución Francesa de 1791.

En Cádiz se produjo una doctrina: El liberalismo gaditano, patrocinado por la inmensa mayoría de los diputados, el cual decreta la medida concreta, particular, que tiende a ser eficaz, esto es, a crear y perpetuar un determinado sistema político de gobierno, igual y uniforme.

En las Cortes Constituyentes de Cádiz existió una polémica relativa al sistema de secretarías o ministerios, de los ayuntamientos y del gobierno interior de las provincias.

En la esfera de los ayuntamientos, el proyecto del artículo 307 señaló: "Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el Jefe Político donde lo hubiere, y en su defecto, por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos"<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Barragán Barragán, José, Temas del Liberalismo Gaditano, primera edición, UNAM, 1978, págs. 64-68. Es importante destacar como punto curioso que la creación de los llamados "caciques" en nuestros estados de la República, se haya dado precisamente con esta propuesta de los jefes políticos, dicho de la manera coloquial: Propuesta de "caciques".

Leiva, uno de los diputados, se declaró a favor de la plena autonomía de los ayuntamientos, para lo cual era fundamental el reconocimiento de las clases populares o castas. Es en este punto donde radicaba la importancia de las discusiones acerca del mismo sistema de gobierno propuesto para ayuntamientos y provincias. La proposición realmente abría las puertas a un sistema sólido y adecuado: el federalismo. Leiva, al defender la propuesta, dijo "que era una ilusión temer el federalismo si dirigíamos prudentemente el espíritu público."<sup>31</sup>.

Es así, que el federalismo mexicano, según consta en el Acta Constitutiva de la Federación, se inicia mediante el decreto del 31 de enero de 1824, por el cual nacieron 17 estados y los territorios de las Californias y Colima. Ya con esta Constitución nacieron a la vida pública diecinueve estados y cuatro territorios.<sup>32</sup>

El Constituyente de 1824 definió la soberanía de los estados, pilar del federalismo, como la facultad de las entidades para gobernarse a sí mismas, sin dependencias de autoridades ajenas a las estatales.<sup>33</sup>

Nuestros dos primeros documentos constitucionales, el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, buscaron en el federalismo alcanzar el Estado de Derecho.

El Acta de Reformas de 1847, reimplantó la Constitución Federal de 1824, luego de que Santa Anna deseara en 1836 y luego en 1843<sup>34</sup> entronizar la fórmula centralista en México

<sup>31</sup> Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de Cádiz, Sesión del 12 de enero de 1812, Imprenta de Genaro García, Madrid, 1874, pág. 2607.

<sup>32</sup> González Pedrero, Enrique, Revista Gobierno, número 2, Quince puntos sobre el federalismo, Secretaría de Gobernación, abril-mayo, 1995, págs. 19-21.

<sup>33</sup> González Oropeza, Manuel, revista Gobierno, número 2, ¿Qué hacer con nuestro federalismo?, Secretaría de Gobernación, abril-mayo, 1995, págs. 22-23.

<sup>34</sup> En octubre de 1842 se reunió un nuevo Constituyente que se llamó Junta Nacional Legislativa que en junio de 1844 expidió las denominadas Bases Orgánicas por las que se creó la segunda República Centralista.

para que existiera un gobierno unipersonal. Al reimplantarse se elevó a nivel federal el juicio de amparo<sup>35</sup>.

Esta Acta de Reformas de 1847, en su artículo 22, facultaba al Congreso General para erigirse en Tribunal Constitucional para juzgar las leyes de los estados que fuesen contrarias a la Constitución, el segundo procedimiento, plasmado en el artículo 23, preservaba a la Constitución de las leyes federales que le fueran contrarias y se encargaba tal proceso a las legislaturas de los estados, que de esta forma se erigían en Tribunal de Constitucionalidad, las resoluciones en ambos casos, se concretaban, como ahora, a declarar la nulidad de la ley inconstitucional<sup>36</sup>.

Los constituyentes de 1857 reprodujeron en el artículo 124 un principio de la Constitución de los Estados Unidos de América: Facultades expresas para los poderes federales y atribuciones implícitas para los estados federados. Este principio se refrendó en la Constitución de 1917<sup>37</sup>.

El Siglo XIX se caracterizó por incesantes cambios no sólo dentro de una misma carta, sino por la sustitución frecuente de unas por otras. Cada una de las nuevas constituciones aspiró a ser la última, razón por la cual establecían sistemas muy complicados para su reforma.

Esa pretensión de inmutabilidad surgió más como una necesidad política de afianzar el predominio de alguno de los grupos que se autonombaban "partidos", que por la convicción de configurar instituciones sólidas e independientes del destino que cada uno de esos partidos pudiera tener.

---

<sup>35</sup> Rabasa, Emilio O., Revista Gobierno, número 2, Reformas constitucionales. Vigencia y permanencia de la Constitución, número 2, Secretaría de Gobernación, abril-mayo, 1995, págs. 28-29.

<sup>36</sup> Carvajal Contreras, Máximo, Revista Gobierno, número 2, Los juicios de constitucionalidad para efectos de nulidad federal como medio para preservar la Constitución, número 2, Secretaría de Gobernación, abril-mayo, 1995, págs. 30-31.

<sup>37</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., Lic., Gobierno, número 2, El Federalismo Mexicano: funcionamiento y tareas pendientes, número 2, Secretaría de Gobernación, abril-mayo, 1995, pág. 10.

La Constitución de 1857 alcanzó una vigencia de sesenta años. El proyecto de esa Constitución incluía un sistema extremadamente complicado para su reforma; prevaleció, sin embargo, un criterio muy abierto entre los constituyentes, y acabó adoptándose después de una larga e intensa discusión, el mismo sistema que luego fue incorporado en la Constitución de 1917<sup>38</sup>.

El primer dato en el que la Nación Mexicana adoptó su gobierno es el Acta Constitutiva de la Federación y en la Constitución de 1824, la forma de una "República Federal". Esta declaración fue puesta en el Artículo 40 de la Constitución de 1917.

Este primer dato ordena al pueblo y a las instituciones públicas que nuestra República Federal está compuesta de estados libres y soberanos, pero unidos en una Federación. Son pues, los Estados, los que dan vida a la República Federal como forma de gobierno. Pero debido a que a veces éstos no toman su papel, se tornan con un sentimiento de sumisión de los Estados ante los poderes federales, y el sentimiento injustificado de superioridad de estos poderes.

Dotar constitucionalmente a los Poderes Federales de las atribuciones necesarias para que sean estas instituciones y no las de los estados las que representen a la Nación ante otras naciones; las que manejen a las fuerzas militares, las responsables de los problemas relacionados con la moneda; las facultades para dirimir las controversias de conflictos de poderes entre la Federación y los estados; y, en fin, todo aquello que asegure la vida de la unión federal<sup>39</sup>.

Así se entendió que debían de funcionar las cosas cuando se promulgó la Constitución Norteamericana en Filadelfia hace más de doscientos años, y desde entonces así lo han entendido la totalidad de los países que han adoptado este sistema. Hasta ahora no encontramos ninguna excepción a la regla.

---

<sup>38</sup> Valadés Ríos, Diego, Lic., La Constitución Reformada, primera edición, UNAM, México, 1987, págs. 20-21.

<sup>39</sup> Faya Viesca, Jacinto, Impulso al Nuevo Federalismo, Memoria del Curso de Capacitación para Presidentes Municipales, Gobierno del Estado de Guerrero, México, 1996, págs. 34-35.

Nuestros conflictos entre centralistas y federalistas causaron derramamiento de sangre, resentimiento y confusión. Paradójicamente, triunfan los federalistas, pero a la hora de ejercer el poder, adoptan vicios centralistas.

En la existencia federalista de 178 años, se ha aceptado poco que la Federación debe ser la encargada de las grandes tareas nacionales, pero a la vez, tampoco se ha infundido el alma necesaria a los Estados para que sientan plétóricamente, que ellos constituyen la República Federal Mexicana, y que ellos deben de ser poderosísimos forjadores permanentes de la unión federal.

Este conflicto de ideas y de sentimientos, de rivalidad de poderes entre la Federación y los Estados que por siempre hemos padecido en México, también lo vivió Estados Unidos de Norteamérica. Ellos se dieron cuenta que necesariamente los poderes federales requerían cada vez más de nuevas facultades. La primera guerra mundial, la gran depresión, la segunda guerra mundial, su expansionismo mundial, la guerra civil manejada por Lincoln, y muchos sucesos más, agigantaron a la Federación y empequeñecieron a los Estados.

En México, tenemos pues, un doble problema: Vivimos en un desequilibrio y al mismo tiempo luchamos por perpetuar un federalismo clásico que nunca hemos vivido, y que precisamente por inoperante, condujo a ese desequilibrio.

Esto mismo sucedió en los Estados Unidos de América y en Alemania, pero en esos países se optó por un tercer camino. Ante la avalancha de la fuerza real de la federación, se reconoció que el modelo clásico no podía y no debía funcionar, por lo que se le desechó. Pero al mismo tiempo se reconoció que ese progresivo crecimiento de facultades a favor de la federación acabaría con el sistema federal, igualándose en la práctica a los sistemas unitarios o centralistas, ante este problema, se optó por conservar el sistema federal, admitir el irreversible crecimiento progresivo de la Federación, pero haciendo de los estados y los Lander<sup>40</sup>, colaboradores de muchas tareas federales. Situación que al

---

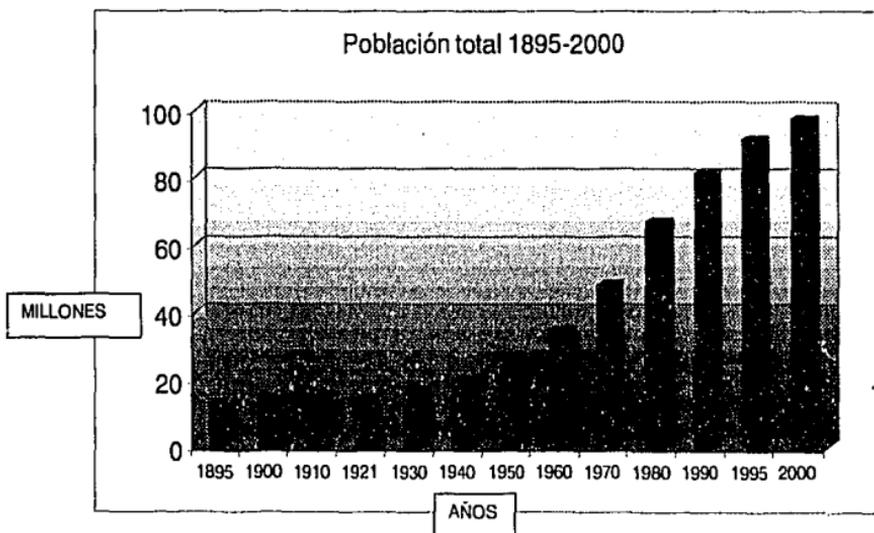
<sup>40</sup> Lander: Estado unido a la República Federal de Alemania.

parecer ya acontece con nuestro nuevo federalismo renovado que trata de impulsar la actividad de los estados en las grandes tareas nacionales.

### C) Crecimiento poblacional

La nación mexicana, desde el punto de vista económico, cultural y social, tiene una composición étnica heterogénea, en cuanto a su integración concurren los grupos indígenas, los llamados comúnmente blancos y los mestizos, que desde la época colonial han sido el producto del cruzamiento de unos y otros.

De 1895 a 1940 el ritmo de crecimiento fue relativamente estable, ya que las esperanzas de vida eran muy cortas, esto es entendible puesto que no había medicinas ni vacunas, sin embargo, a partir de los años cincuentas y sesentas, la población en México empezó a crecer prácticamente de manera exponencial.



Así, de acuerdo con las cifras censales, la población mexicana pasó de casi 17 a cerca de 26 millones de personas entre 1930 y 1950; en los veinte años siguientes, el número de habitantes casi se multiplicó por dos, y requirió sólo tres décadas para duplicarse

nuevamente. Con alrededor de 100 millones de habitantes, México ocupa en la actualidad el décimo primer lugar entre las naciones más pobladas del orbe y se prevé que mantendrá esa misma posición durante varias décadas más.<sup>41</sup>

A partir de la década de los ochenta, los incrementos anuales de la población en edad laboral alcanzaron sus niveles más elevados (de 1.3 a 1.4 millones de personas) durante los periodos más críticos de crisis económica, con el consiguiente aumento del empleo informal y del desempleo.

En 1980, México contó con una población de 67,382,581 habitantes, aproximadamente 34.4 habitantes por km., cuadrado en una superficie del país de 1,958,201 kilómetros cuadrados. Teniendo una tasa de crecimiento superior al 3%, para 1981 la tendencia empezó a bajar registrando una tasa del 2.9%.

En 1980, 22.8 millones de adultos no habían terminado su educación primaria, 27.9 millones no habían terminado la secundaria; los servicios de salud solo atendían al 45.3% de la población, es decir, a 29.9 millones de personas, por lo que cerca de 38 millones no eran sujetas a dicho servicio; el 40% de las actividades económicas del país se realizan en el Distrito Federal, el 66.2% de la población económicamente activa se concentra en la capital del país, por lo que esta Ciudad generaba en 1980 el 25% del PIB de la nación.

Para 1990 y de acuerdo con los resultados del XI Censo General de Población, el país tenía 81,249,645 habitantes, con 31,320 localidades urbanas, residiendo en ellas el 71% de la población nacional, 58 millones.<sup>42</sup>

La población urbana creció más rápidamente que la población total del país. Mientras representaba sólo el 10.5% a principios de siglo, se estima alcanzará el 61.4% para el año 2000. Este proceso ha modificado la distribución espacial de la población, tendiendo a su concentración en ciudades. Sin embargo, también se manifiesta en la redistribución de la

---

<sup>41</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, 2001, Edición de Talleres Gráficos de México, pág. 20.

<sup>42</sup> Principales resultados del XI Censo General de Población, publicado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

población entre regiones, en el incremento en el número de ciudades y en la reclasificación de localidades de acuerdo con el incremento en su población.<sup>43</sup>

"La dinámica poblacional y de urbanización se manifiesta en el siguiente cuadro:

"Cuadro 1: México. Población, urbana<sup>1</sup> y rural 1900-2000"

Año	Pob. Total	Pob. Urbana (Más de 15,000 hab.)	%	Pob. No Urbana (Menos de 15,000 hab.)	%
1900	13,607,259	1,434,423	10.5	12,172,836	89.5
1910	15,160,269	1,782,911	11.7	13,377,358	88.3
1921	14,334,096	2,085,117	14.5	12,248,979	85.5
1930	16,552,644	2,891,410	17.4	13,661,234	82.6
1940	19,649,162	3,927,694	19.9	15,721,468	80.1
1950	25,779,254	7,198,360	27.9	18,580,894	78.1
1960	34,923,129	12,746,685	36.5	22,176,444	63.5
1970	48,381,547	21,556,568	44.6	26,824,979	55.4
1980	66,846,833	36,135,767	54.0	30,711,066	46.0
1990	81,249,645	46,675,410	57.4	33,158,517	42.6
1995 <sup>2</sup>	91,200,000	54,537,600	59.8	36,662,400	40.2
2000	99,198,613 <sup>3</sup>	60,907,948	61.4	38,290,665	38.6

<sup>1</sup> La distinción entre lo urbano y lo rural desde el punto de vista censal utilizó hasta 1960 el criterio de 2,500 habitantes. Luis Níkel, determinó que las localidades mayores de 15,000 habitantes tenían rasgos urbanos y las menores a esta cifra las consideró no urbanas.

<sup>2</sup> Los datos de las proyecciones rurales y urbanas, se basan en cálculos del Dr. Sergio Campos Ortega.

<sup>3</sup> Se adoptan las estimaciones y proyecciones del CONAPO, 1998.

En cuanto a las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, éstas albergaban para 1990, una cuarta parte de la población, es decir 20 millones de habitantes.

El área metropolitana de la Ciudad de México, tiene 15 millones de habitantes y está conformada por 16 delegaciones y 27 municipios conurbados del Estado de México. En relación a su volumen poblacional, es 5 veces más grande que el de Guadalajara, 6 veces mayor que el de Monterrey y se ubica entre las tres ciudades más pobladas del mundo.

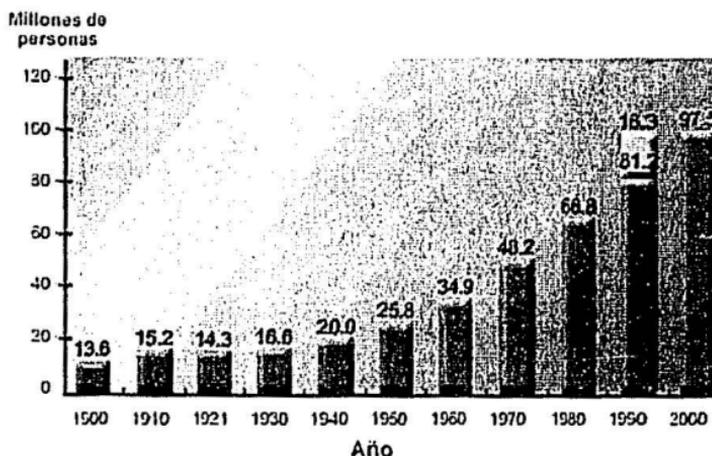
<sup>43</sup> Covarrubias Gaytán, Francisco, Arq., Ponencia: "Enfoque Urbano Regional", en el Foro "Planeación Regional

La situación demográfica de México se ve aún marcada por el rápido crecimiento que tuvo la población hasta los años setenta, el cual propició un hecho en apariencia paradójico: Aunque la tasa de crecimiento de la población comenzó a disminuir apreciablemente desde entonces, en números absolutos la población ha seguido aumentando significativamente.

En efecto, hace veinte años la tasa de crecimiento de la población era de tres por ciento anual y diez años después ascendió a 2.6 por ciento; sin embargo, en ese lapso pasó de menos de 60 a 75 millones de habitantes. Ahora supera los 97 millones.

### ¿Cuántos somos y cómo crecemos?

#### Población residente, 1900-2000



En las próximas décadas, la población de México completará la última fase de transición demográfica, encaminándose rápidamente a un crecimiento cada vez más reducido y a un perfil envejecido. Las previsiones indican que para la mitad del presente siglo sugieren que la población podrá alcanzar entre 130 y 150 millones de habitantes.

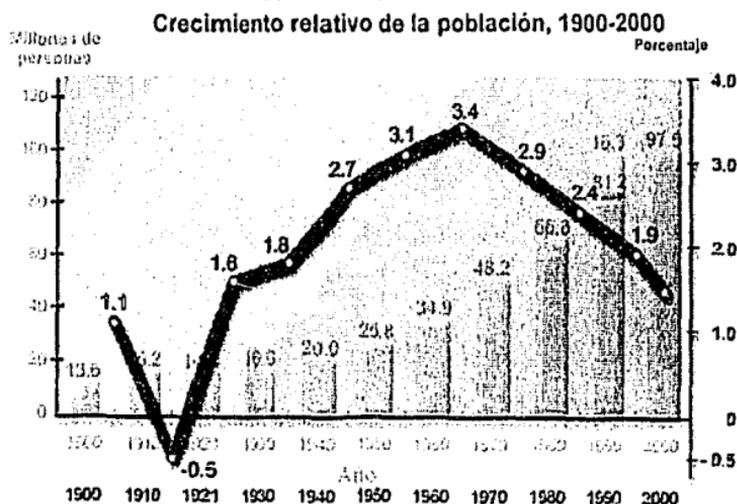
Por su parte, el grupo de población de 15 a 64 años continuará aumentando su tamaño (de 59 millones en 2000 a 75 millones en 2010 y a 87 millones en 2030) y con ello aumentará el potencial productivo y de creación de riqueza del país.

Se estima que sin contar los rezagos acumulados, el número de nuevos demandantes de empleo, aunque decreciente, seguirá siendo muy significativo, al menos en los próximos tres lustros: De cerca de 1.2 millones anuales entre 2000 y 2005; de 1.1 millones de 2005 a 2010, y de poco menos de un millón entre 2010 y 2015.

Sin embargo, a partir del cuarto lustro del presente siglo la demanda de empleos crecerá a razón de 800,000 por año y en la siguiente década será del orden de 500,000. En consecuencia, la población económicamente activa, que en la actualidad es de poco más de 43 millones de trabajadores, ascenderá a casi 55 millones en 2010 y a cerca de 69 millones en 2030.<sup>44</sup>

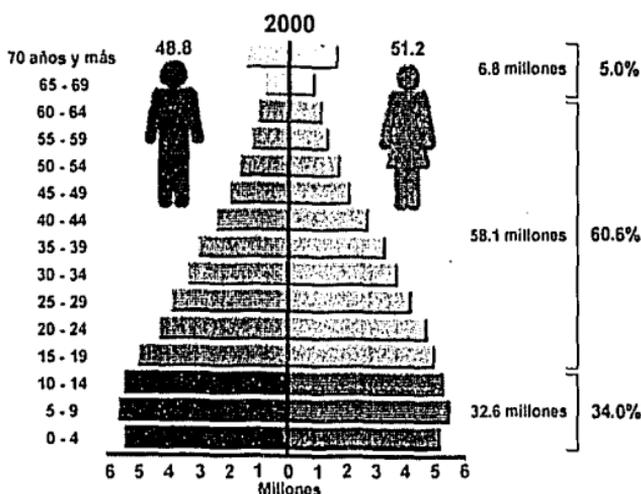
El número de hogares en México ha aumentado rápidamente. En 1930 existían alrededor de 3.6 millones de hogares, que se incrementaron a 4.8 millones en 1960 y a 18.1 millones en 1992. En poco más de seis décadas, el número de hogares en México se multiplicó cinco veces.

### ¿Cuántos somos y cómo crecemos? (1)



Entre las tendencias más importantes observadas en las familias destacan: Una ligera reducción de su tamaño promedio, la creciente participación de las mujeres en la actividad económica, el incremento de hogares dirigidos por mujeres, y una mayor incidencia de separaciones y divorcios que, entre otros aspectos, originan distintos arreglos legales y de hecho para la manutención y crianza de los hijos. El tipo de familia predominante en México, es la nuclear, compuesta por los padres y sus hijos, o uno de los padres – generalmente la madre- y sus hijos.

**¿Cuántos hombres, mujeres, niños, jóvenes, adultos y ancianos hay? **

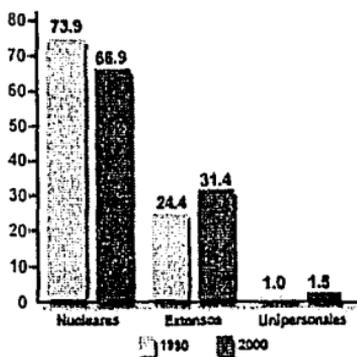


La provisión de vivienda deberá adecuarse a las demandas y necesidades que plantea la cambiante estructura y el tamaño de los hogares mexicanos. Al déficit acumulado de viviendas en el país, deberá añadirse la demanda que en el curso de los próximos años surgirá como resultado del arribo de un numeroso contingente de jóvenes en edad de contraer matrimonio y de formar un hogar independiente demandará la construcción de alrededor de 23 millones de viviendas durante las siguientes tres décadas, equivalente al parque habitacional disponible actualmente.

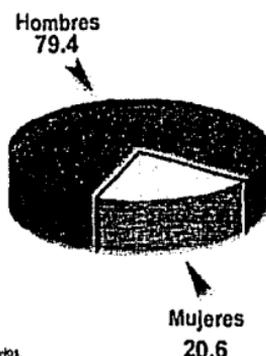
<sup>44</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Op. Cit., pág. 20.

## ¿Qué cambios ha habido en los hogares mexicanos? (1)

Porcentaje de la población que vive en hogares, según tipo



% de hogares según sexo del jefe

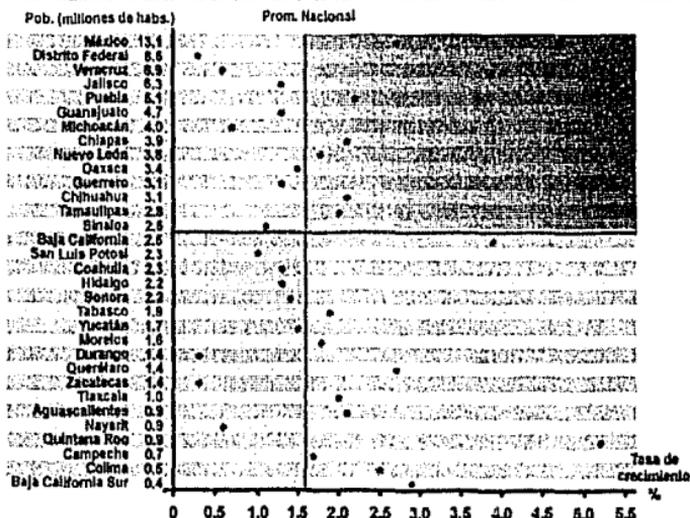


Nota:

Hogares nucleares. Conviven el jefe del hogar y su cónyuge con o sin hijos, o bien los hijos con uno solo de los padres.  
 Hogares extensos. Conviven padres e hijos y otras personas con o sin parentesco.  
 Hogares unipersonales. Personas que viven solas.  
 La diferencia en el 100% corresponde en hogares de corresidentes.

La migración es el componente demográfico que tiene mayor incidencia en los procesos de distribución territorial y de urbanización. Este fenómeno involucra a millones de personas en el país, y su volumen ha crecido en forma notoria en los últimos decenios.

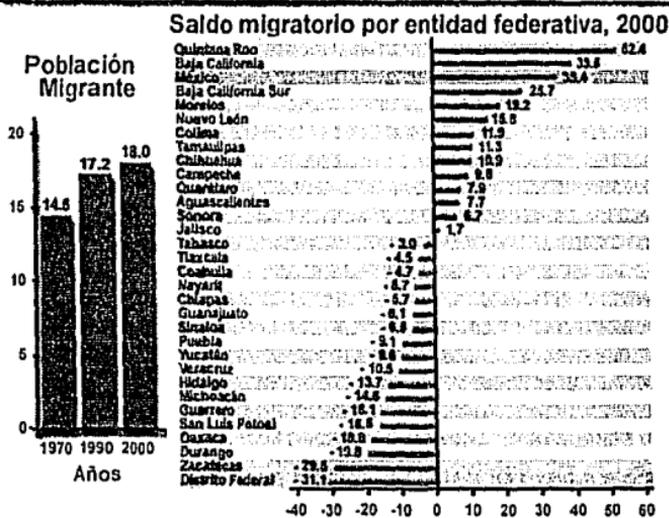
## ¿Cómo nos distribuimos dentro del territorio nacional? (1)



La migración afecta en particular a las comunidades y entidades de expulsión, porque los emigrantes provenientes de las regiones más atrasadas, por lo general tienen un nivel educativo superior al de quienes se quedan. Una característica similar se observa en relación a la actividad económica: Los emigrantes suelen ocuparse en tareas de mayor calificación y mejor remuneradas que quienes en sus comunidades de origen no pueden emigrar.

Los flujos migratorios, que se dirigen principalmente de zonas rurales hacia las ciudades, han respondido tradicionalmente a la centralización de la actividad económica. De esta manera, el proceso de urbanización se ha visto dominado por la concentración de la población en unas cuantas ciudades y centros metropolitanos.

### ¿Cómo nos desplazamos dentro del territorio nacional?



En 1900 únicamente la décima parte de la población vivía en las ciudades, proporción que se elevó a dos terceras partes en 2000, lo que significa un universo de 59.2 millones de mexicanos urbanos. También es necesario señalar que los procesos de urbanización han tenido consecuencias negativas, como la pérdida de identidad, la violencia y la inseguridad.

La migración constante y persistente del campo a la ciudad es un factor claramente identificado con el deterioro de la vida rural en todas sus vertientes: Económica, familiar, social y comunitaria.

Siguiendo las tendencias actuales, es posible esperar que más del 80% del crecimiento poblacional de los próximos 25 años se ubique en las ciudades del país. Estas tendencias anuncian una significativa transformación en las estructuras socioeconómicas del país.<sup>45</sup>

Como consecuencia de las profundas transformaciones regionales, la atracción migratoria de las metrópolis ha tendido a declinar, hecho que se advierte en la desaceleración de su ritmo de crecimiento en un número considerable de ciudades de tamaño intermedio, y por la multiplicación de las ciudades pequeñas.

El rápido crecimiento de la población económicamente activa resulta de la incorporación al mercado de trabajo de mexicanos nacidos en décadas pasadas, cuando la tasa de crecimiento demográfico era mayor que en la actualidad. Otro factor es la incorporación creciente de la mujer al mercado de trabajo.

**¿En qué ocupaciones predominan las mujeres y en cuales los hombres? (1)**

**Predominio de hombres**

	hombres por cada 100 mujeres
Operadores de transporte	11,789
Actividades agropecuarias	1,007
Protección y vigilancia	947
Ayudantes, peones y similares	621
Artisanos y obreros	511
Inspectores en la industria	356

**Predominio de mujeres**

	hombres por cada 100 mujeres
Trabajadoras domésticas	13
Oficinistas	61
Trabajadoras de la educación	66

De ahí la necesidad de crear condiciones de crecimiento poblacional dirigido al desarrollo regional, ya que nuestro principal problema no es el crecimiento que hemos observado en los últimos 30 o 40 años, sino la distribución poblacional que guardamos, se observa una clara hegemonía de la concentración económica y demográfica en el sistema de ciudades, la cual tenderá a mantenerse o acentuarse en las siguientes décadas, e implicará la consolidación de una nación de ciudades de carácter industrial y terciarias, por lo que de existir planes adecuados de desarrollo regional, estas regiones serían capaces de retener con ofertas de empleo y servicios a todos los mexicanos que salen de sus comunidades en busca de mejores oportunidades de vida.

#### **D) La crisis en la época post-revolucionaria y contemporánea.**

A principios del Siglo XIX prácticamente se paraliza la economía del país después de la Independencia, disminuyendo considerablemente en la Guerra de Reforma. Posteriormente, con el gobierno del Presidente Porfirio Díaz, quien le da la estabilidad, se da un gran auge de crecimiento económico, pues México estaba libre de asechanzas exteriores como interiores y, por lo tanto, al tener una paz y tranquilidad necesarias, se trató de dedicar todo su esfuerzo y tiempo a salir de la crisis; se restauró la economía del país, con la explotación de sus abundantes riquezas naturales. El Estado era abstencionista y liberal.

México da un avance tecnológico altamente prometedor, pero desafortunadamente no hay desarrollo equitativo, pues obviamente hay una gran disparidad en las clases sociales, el sistema económico poco podía ser considerado como moderno. La tenencia de la tierra y la estructura política semejaban a la época medieval. El latifundismo, la incipiente industria, la abstención del Estado, la estructura productiva y la participación hegemónica del inversionista extranjero y de las potencias internacionales hacían de México un país atrasado en su desarrollo humano.

---

<sup>45</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Op.Cit., págs. 22-23.

Con la caída del Porfiriato, se descubrió que al País le faltaba infraestructura: Red ferroviaria, caminos y carreteras que comunicaran a todos los estados con la capital, etc., esto necesitaría de una inversión enorme de capitales que los mexicanos no tenían, no era posible acudir al capital extranjero, porque a consecuencia de la guerra de intervención, México había roto sus relaciones diplomáticas con Inglaterra, Francia y España. Además, México estaba desacreditado en los mercados internacionales de capital, porque jamás había pagado puntualmente deudas extranjeras desde 1824.

El Estado, antes de la Constitución vigente, se estructuraba por la norma fundamental de 1857 de corte estrictamente liberal. Según esa Constitución, el Estado debería intervenir lo menos posible en los asuntos económicos, puesto que la economía era una labor propia de los individuos. Se advierte el individualismo liberal que consignaron los constituyentes del 57 si se rebasa su posición ante los problemas laborales y económicos.

Existía una gran dificultad de ascender de la capa inferior a la media y a la superior, lo cual se sentía desde luego en los terrenos de lo económico y social, de manera que quien nacía pobre, moría en esa misma condición.

Después del caos y desorganización que surgieron con la Revolución Mexicana, de 1921 hasta los años sesentas, los gobiernos posrevolucionarios introducen medidas de cierta justicia social en medio de un considerable crecimiento económico<sup>46</sup>.

La Revolución Mexicana tuvo entre sus principales objetivos la reducción de la enorme pobreza que poseía una parte significativa del país. Si bien, la proporción de mexicanos pobres ha disminuido considerablemente desde el fin de la Revolución, el número de mexicanos sumidos en la pobreza (más de 45 millones) sigue siendo inmensa, por lo mismo es inaceptable la actual situación. Ningún país ha logrado acceder al desarrollo sin resolver el problema de la pobreza de manera significativa.

---

<sup>46</sup> Cosío Villegas, Daniel, Historia Mínima de México. El Colegio de México, Cuarta reimpresión, 1991, México. págs. 169-181.

El objetivo de los gobiernos es perseguir una mayor justicia social a lo largo de la historia post-revolucionaria, sin embargo, los logros a la fecha son verdaderamente raquíticos. En estos últimos años se buscaba un ambiente de paz política y social que pudiera ser una base sólida y efectiva para un ataque fructífero al problema de la pobreza, pero en la actualidad muy pocos podrían apostar a una verdadera estabilidad política, económica y social, ya que el problema de la pobreza se agudiza y el descontento social aumenta igualmente.

En una primera etapa post-revolucionaria, fue la búsqueda de la consolidación política y el desarrollo institucional, el objetivo de diferentes administraciones. Un poco después la lógica central fue el crecimiento económico.

En la primera etapa se argumentaba que una mayor representación social y una mayor participación política atenuarían la pobreza. Una segunda idea se fundamentaba en que un mayor crecimiento generaría más fuentes de empleo y estos disminuirían y a la larga, resolverían el problema de la pobreza.

Es posible que ambos argumentos fueran válidos, sin embargo, ninguna de estas dos etapas logró su cometido y ambas dejaron un enorme lastre.

En los setenta se pretendió que no existía dilema alguno entre el desarrollo económico y la búsqueda de la justicia social, que ambos eran objetivos deseables y posibles. Los instrumentos que se emplearon para lograr un elevado crecimiento a la vez de procurar disminuir la pobreza, resultaron negativos para la población. La década de los ochenta es testigo de los excesos y errores de esta tercera etapa y lo más grave es que en esos años se perdieron décadas de avances en materia social.

Después de la época revolucionaria, el compromiso constitucional que se hizo necesario para con los menos favorecidos se reflejaba en la creación de servicios sociales, agencias públicas, leyes y reglamentaciones que buscaban atenuar las carencias de muchos para poder reducir la desigualdad. A pesar de ello, la pobreza, aunque en términos relativos

disminuyó, en términos absolutos creció y por lo tanto, el problema de la desigualdad también persistió.

Independientemente de cuestiones morales o ideológicas en la actualidad, el mejoramiento humano y material de numerosos grupos sociales, es una precondition consensualmente aceptada por prácticamente todos los sectores de la sociedad mexicana, ya nadie supone que el desarrollo económico y político sean posibles si la pobreza no se resuelve, y con ellas, el problema de la desigualdad.

El Estado Mexicano de la actualidad encuentra su origen en la Revolución Mexicana iniciada en 1910. En términos generales se puede decir que desde el punto de vista económico, el Estado Mexicano practica un sistema mixto según los principios primarios que consagra la Constitución del 1917.

Entre 1950 y 1970, México logró tasas de crecimiento económico elevadas, que promediaron anualmente 6.6%, lo que significó un aumento del 3% anual del producto per cápita del país. De principios de los setenta en adelante, México ha registrado crisis económicas recurrentes, con una periodicidad casi sexenal, y una desaceleración pronunciada del crecimiento económico.

Entre 1970 y 1974, el crecimiento del producto del país tuvo una tasa anual de 3.9%. Peor aún, entre 1981 y 1994 esta tasa fue de 1.4% por ciento. En este lapso el producto per cápita se redujo en casi siete por ciento.

Además, el estancamiento económico ha ocurrido precisamente cuando, por razones demográficas y sociales, la demanda por empleos ha crecido a las tasas más elevadas de la historia.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Plan Nacional de Desarrollo, Editado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los Talleres Gráficos de México, 1995, pág. 131. Es interesante observar estos datos, ya que los gobiernos se han acostumbrado a maquillar las cifras y el reconocer que en este período se vivió una de las peores recesiones en la Nación es relevante, por lo que no es de extrañar que la recesión que vivimos en 1995, la quieran maquillar y digan que sólo fue un bache en el camino.

En las recesiones financieras y de balanza de pagos de 1976 y 1982, tuvo una importancia especial el severo deterioro de las finanzas públicas y la consecuente contracción del ahorro público. Influyó también que se mantuviera una estructura económica obsoleta en relación a los desarrollos de la economía internacional. En ambas crisis, el desequilibrio fiscal fue transitoriamente compensado por una amplia disponibilidad de financiamiento externo. Sobrevaluación cambiaria, contracción del ahorro público, cuenta corriente ampliamente deficitaria, y fuertes entradas de financiamiento externo fueron fenómenos que precedieron al estallido de las crisis de aquellos años.

Durante el lapso 1983-88 el ahorro interno aumentó y prácticamente no hubo ahorro externo. Fueron años de estancamiento económico, pues la inversión total disminuyó por la falta de ahorro externo, y porque el ahorro interno se utilizó en parte para pagar el servicio de la deuda externa contraída en años anteriores.<sup>48</sup>

El control de cambios y de precios, las severas restricciones al comercio internacional y el aumento de subsidios al sector paraestatal y al sector privado fueron algunas de las medidas que hicieron aún más difícil la recuperación de la economía. Esta situación comenzó a modificarse gradualmente a mediados de la década de los ochenta, cuando se inició un proceso de apertura comercial y de corrección estructural de las finanzas públicas.

El Gobierno del Presidente López Portillo tuvo varios momentos, el primero, caracterizado por la recesión de 77 en el que el PIB decreció un -5.6%, fruto de la firma de la primer Carta de Intención acordada con el FMI en 1977, que exigió condiciones de austeridad sumamente severas. Sin embargo, a raíz de la inundación de créditos externos, entre 197-1980, sobrevino una etapa de un ficticio y efímero auge económico, en especial por la expansión de la industria petrolera y de la infraestructura para tales fines.

Con la carta de intención suscrita en 1982, ya como Presidente Miguel de la Madrid, se iniciaría un programa económico que lograría un demostrado éxito de un pequeño grupo de empresarios privilegiados, ante una nueva derrota del país en su conjunto. La situación

durante las postrimerías del gobierno de De la Madrid era sumamente difícil, razón por la cual hubo que aceptar el modelo neoliberal.

La carta de intención de noviembre de 1982 es la que el gobierno redacta para ser puesta a consideración y firma con el Fondo Monetario Internacional, se le llama de intención, puesto que lleva el propósito por parte del país signatario de ajustar su economía con base en una serie de lineamientos globales de política aprobados por ambos a que debe ajustarse el país, en ese caso, con duración de 3 años.

Debemos entender que todas las cartas de intención, aunque legalmente no son un instrumento jurídico a la aplicación de la política económica de México, se han transformado en algo más que leyes, ya que las cartas de intención son de cumplimiento obligatorio para el país que lo signa, de otro modo, no hay dinero. La aplicación de estas cartas en nuestro país ha ido, incluso, en contra de la propia Constitución o, en el mejor de los casos, ha sido la causa de su reforma.

El problema de fondo no fue que nuestra economía tuviese importantes transformaciones y contase con ahorro externo en montos muy significativos. El problema fue que ese ahorro externo no se tradujo en una mayor inversión y crecimiento del PIB.

Para que una economía se mantenga viable y solvente, debe generar, a través del crecimiento, los recursos necesarios para retribuir el ahorro interno y externo. Más allá de los fenómenos financieros de corto plazo y de la violencia que detonaron y magnificaron la crisis, debe reconocerse que ésta no se habría presentado con la fuerza que ahora conocemos, de haber contado nuestra economía con el vigor que por largo tiempo se esperó y no llegó.

A partir de 1988 el proceso de ajuste estructural se aceleró. La apertura comercial prácticamente se generalizó, se abrieron nuevos campos para la inversión privada mediante la privatización de empresa públicas y se aligeró la regulación de varios sectores

---

<sup>48</sup> Plan Nacional de Desarrollo, *Ibidem*, pág. 132.

económicos. También se fortalecieron significativamente las finanzas públicas, lo que mejoró el ahorro público.

La insuficiencia en el crecimiento de la economía durante los últimos años, a pesar del cambio estructural y de la amplia disponibilidad de ahorro externo, se explica en gran medida por la evolución que tuvo durante el mismo lapso el ahorro interno. No hay duda de que, si durante esos años el ahorro interno se hubiese mantenido al menos estable, se habría tenido un crecimiento más dinámico de la inversión y del PIB. Sin embargo, entre principios de 1988 y 1994, el ahorro interno disminuyó sistemáticamente como proporción del PIB, del 22 a menos del 16%.

El crecimiento en esos años se debió principalmente a la inversión extranjera y no a un crecimiento interno real, ya que debemos recordar que en este período se dio la mayor desincorporación y venta de empresas paraestatales por parte del gobierno salinista.

En 1993, cuando el ingreso externo equivalente a casi 7% del PIB, se alcanzó un crecimiento del PIB de sólo 0.6%. Obviamente cuando llegó la recesión de finales de 1994 y 1995, provocó el desaliento de la población, porque no se satisficieron las expectativas de crecimiento económico, que supuestamente se lograría con el proceso de cambio estructural, acompañado de fuertes flujos de capital hacia nuestro país.

Nuevamente, la crisis fue precedida de un período en que confluyeron la disponibilidad de recursos externos, el aumento sin precedente en el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y la sobrevaluación del tipo de cambio real del peso respecto a las monedas de nuestros principales socios comerciales.

La debilidad del crecimiento también se explica por el efecto de la paridad real sobre la inversión. La apreciación real de la paridad hizo más atractiva la inversión en los sectores de bienes y servicios no comerciables internacionalmente que en los sectores de bienes comerciables que, como las manufacturas y la agricultura comercial, usualmente tienen un mayor efecto multiplicador en la actividad económica.

Cabe señalar que durante los últimos años, el cambio estructural por el que atravesó nuestra economía incidió sobre su tasa de crecimiento, como consecuencia de que el acervo de capital con que contaba nuestro país, apropiado para una economía esencialmente cerrada al comercio internacional, tuvo que ser reemplazado conforme se dio el proceso de apertura comercial. Así, al dedicarse a reemplazar capital obsoleto, parte del esfuerzo de inversión realizado en los últimos años no se reflejó en una expansión de la planta productiva, sino que mantuvo el nivel de la capacidad productiva en el contexto de una economía abierta.

Es necesario señalar que la transformación de la economía, resultado de los procesos de desregulación y apertura comercial, contribuyó a elevar la eficiencia del aparato productivo y, en esa medida, fue natural observar un proceso de apreciación real de la paridad. Sin embargo, cuando la paridad real se aprecia por encima del nivel que puede sustentar la mayor productividad del país, se genera un fenómeno de sobrevaluación cambiaria que, a su vez, resulta en desequilibrios que inhiben tanto el crecimiento económico, como el aumento de las retribuciones a los trabajadores.

A partir de una visión retrospectiva más amplia, puede concluirse que la insuficiencia del ahorro interno ha sido el elemento común y fundamental en las crisis financieras que recurrentemente ha vivido nuestro país y la causa principal del estancamiento económico que nos ha aquejado durante buena parte de las últimas dos décadas.

## CAPÍTULO II. Conceptos Generales.

### A) Crisis Económica y Social. Concepto de Neoliberalismo.

El concepto crisis significa: Situación difícil, grave, complicada, momento decisivo. Marca el cambio de la expansión a la depresión en su momento más acentuado, la actividad económica se resiente, se incrementa el desempleo, baja la rentabilidad y la inversión y son frecuentes las suspensiones de pagos, los conflictos laborales y las empresas no pueden responder a sus gastos, acentúan en forma brusca las dificultades de venta, es decir, las crediticias se desequilibran. Es una fase del ciclo capitalista<sup>49</sup>.

El liberalismo es una doctrina fundada en la limitación mínima de la intervención estatal en los asuntos económicos<sup>50</sup>.

El neoliberalismo o política económica neoliberal es una serie de principios macroeconómicos y surge particularmente en la Escuela de Chicago, siendo su principal expositor el premio Nóbel de economía Milton Friedman. Sostiene que la base del desarrollo económico debe ser la de una mínima intervención del Estado en la actividad económica, dejando en manos de las fuerzas del mercado el rumbo de la economía. Por lo que respecta al gobierno, éste debe atacar la inflación y reducir sus gastos en dependencias.

La ideología neoliberal tiene las mismas características en todo el mundo, con dos en su método:

---

<sup>49</sup> Zorrilla Arena, Santiago y Méndez M., José, Diccionario de Economía. Editorial Limusa-Noriega. 2ª. Edición. 1994. Pág. 43.

<sup>50</sup> Astudillo Urzúa, Pedro. Historia de las Doctrinas Económicas, , 4ª Edición, Ed. Porrúa Hnos., México, 1994, pág. 22.

1. La técnica económica maneja y condiciona la política, la sociología, la cultura y la antropología.
2. Su ciencia base: La economía, ello deforma todo el sistema social y lo hace dependiendo de la economía capitalista o de mercado<sup>51</sup>.

Samuelson dice que no sólo es un sistema económico, es también un conjunto de valores culturales que enfatiza la virtud de la competencia, la legitimidad de las ganancias y el valor de la libertad. Reconoce que cuando se atenta contra la cultura y política de otras naciones, muchas veces llega a ser un choque, comenta que estos valores no son compartidos en todas las culturas, en otros países se han organizado sistemas económicos con otros valores y políticas.

Esto explica en parte como el capitalismo y neoliberalismo global no ha tenido el éxito que esperaba, el nuevo orden económico mundial no ha penetrado en donde quisiera y en otras partes del mundo ha tenido consecuencias negativas, difíciles de predecir.

Las políticas de desarrollo social se inscriben dentro del proyecto neoliberal, reconociendo que el mercado es incapaz de regular el empleo y la distribución de la riqueza y, por esta vía, hacer frente al empobrecimiento de la mayoría. Este sistema económico no solo produce pobreza a través del desempleo estructural que genera; también emerge de los defectos de la marginación social y de desequilibrio ambiental que provocan las tecnologías modernas, ajenas a las condiciones ecológicas y culturales del medio rural.

La filosofía y política del neoliberalismo han incorporado una serie de principios y procesos fundamentales para establecer una nueva relación de la sociedad civil y el Estado; los principios de democratización y descentralización de la toma de decisiones, el paso de acción centralizada, paternalista y burocratizada, hacia la atención local de los problemas. Sin embargo, estas políticas se vienen implementando con un sentido pragmático, sin cuestionar las causas de la pobreza que surge de los modelos dominantes de desarrollo, sin buscar fundar una racionalidad productiva.

---

<sup>51</sup> Centro de Estudios Tala Vasco, A.C., Revista Análisis de la Realidad Nacional, Año II, Núm. 2, 1996. Todo el sistema neoliberal. México. Pág. 9.

Cuando hay crisis social, se deniegan las oportunidades y las opciones más importantes del desarrollo humano, el vivir una vida extensa, sana, creativa, con un nivel de vida decoroso, con dignidad, ser libre, teniendo respeto para sí mismo y para con los demás.

Socialmente la crisis se manifiesta principalmente en un deterioro de la familia, como la célula básica de la sociedad, así como en una depauperización de las masas, las cuales no sólo son víctimas del hambre, sino también de la miseria, de la ignorancia y de la falta de oportunidades de desarrollo.

Cuando se han tenido los fondos para subsidiar el ingreso o el consumo, algunos de los indicadores tradicionales de pobreza como la desigualdad, entendida en términos de distribución del ingreso han disminuido; cuando se ha carecido de esos fondos, ha aumentado. Lo cierto es que más grande o más chica, la pobreza siempre ha estado presente y junto con ella, el México dual, pues no bastan las medicinas sintomáticas, hay que atacar las causas estructurales del problema, debemos atacar la pobreza.

Pero ¿Cómo atacar estas causas, si no se sabe lo que es la pobreza? y ¿Cómo reducir la desigualdad, si no se acaba con la pobreza? Por eso, tener una definición clara de la pobreza es la primera condición para resolver el problema.

La pobreza, según estudiosos de economía, es la falta de las necesidades básicas que permitan al individuo aumentar sus niveles de ingreso y consumo. En este sentido, la pobreza es una enfermedad endémica, el pobre es pobre porque no puede dejar de serlo al serlo, es una especie de paradoja.

El desempleo, dicho en una sola frase, se debe a la insuficiencia de la demanda efectiva que limita las inversiones y que, por lo tanto, crea desocupación.

Los clásicos habían dicho que hay un equilibrio entre la oferta y la demanda, pues al intercambiarse productos por productos, la oferta global es siempre coincidente con la demanda global. Hay una verdadera interdependencia, siguen diciendo los liberales, entre

los dos factores, de tal manera que los precios realizan la igualdad entre la oferta y la demanda. Gracias a este equilibrio, no hay ninguna posibilidad de que se genere desempleo involuntario, forzoso, pues el salario va a permitir que oferta y demanda se equilibren en el mercado del trabajo. De la misma manera, la tasa de interés equilibra a la oferta y la demanda de capitales en el mercado financiero.

Cuando hay peligro de desempleo, bajan los salarios que en su carácter de precios por concepto de mano de obra permiten equilibrar a la oferta y la demanda. Keynes responde que la causa del desempleo es la demanda insuficiente para absorber todas las resultantes del pleno empleo de las fuerzas productivas. La desocupación no se corrige con baja salarial, sino con el estímulo de la demanda.<sup>52</sup>

Keynes habla de factores subjetivos y objetivos relacionados con la propensión a consumir. Entre los primeros:

“Hay ocho motivos generales o fines importantes de carácter subjetivo que impulsan a los individuos a abstenerse de gastar sus ingresos:

- 1) Formar una reserva para contingencias imprevistas;
- 2) Prever para una relación futura entre el ingreso y las necesidades del individuo y su familia, diferente de la que existe en la actualidad, como, por ejemplo, por lo que respecta a la vejez, la educación de la familia o el sostenimiento de quienes dependen de uno;
- 3) Gozar del interés y la apreciación, es decir, porque un consumo real mayor en fecha futura se prefiera a un consumo inmediato menor;
- 4) Disfrutar de un gasto gradualmente creciente, ya que, complace más al instinto normal la perspectiva de un nivel de vida que mejore gradualmente que lo contrario; aún cuando la capacidad de satisfacción vaya disminuyendo;
- 5) Disfrutar de una sensación de independencia y del poder de hacer cosas, aun sin idea clara o intención definida de acción específica;
- 6) Asegurarse una masa de maniobra para realizar proyectos especulativos o de negocios;
- 7) Legar una fortuna;

8) Satisfacer la pura avaricia, esto es, inhibirse, de modo irracional pero insistente de actos de gasto como tales”.

“Además de estos ahorros individuales hay una generosa proporción del ingreso que guardan los gobiernos, las instituciones y sociedades de negocios por algunos de los siguientes motivos:

- 1) El motivo empresa: Conseguir recursos para efectuar mayores inversiones sin tener que incurrir en deuda ni obtener más capital del mercado;
- 2) El motivo liquidez: Asegurar recursos líquidos para enfrentarse a las emergencias, las dificultades y las depresiones;
- 3) El motivo mejoramiento: Asegurar un ingreso en aumento gradual que, incidentalmente, pueda proteger a la gerencia contra la crítica, ya que el aumento del ingreso debido a la acumulación, rara vez se distingue del crecimiento del mismo debido a la eficacia;
- 4) El motivo prudencia financiera y el afán de sentirse seguro haciendo una reserva financiera que exceda del costo de uso y del suplementario...”<sup>53</sup>

De continuar la tendencia económica actual puede generarse:

- Un control total de la banca por entidades extranjeras, las cuales podrían manipular las decisiones del gobierno federal.
- El crédito llegará a ser más caro e inaccesible, lo que provocará que se estanque más la economía.
- La cartera vencida de los bancos puede seguir aumentando.
- Mayor déficit comercial en la cuenta corriente (diferencia entre importaciones y exportaciones).
- La reducción del ahorro interno.
- Generación de mayores problemas sociales como los grupos subversivos que puedan iniciar actividades terroristas en el país.

---

<sup>53</sup> Herreras Tellerías, Armando, Op. Cit., págs. 282-283.

- El cambio no modificará la estructura real del poder.
- Se consolidarán las políticas económicas neoliberalistas, el ajuste estructural desde 1982, se tendrá la segunda generación de reformas (la reforma fiscal).
- Se dará la desregulación financiera comercial y de las grandes privatizaciones.
- Seguirá la transformación de la educación pública y gratuita a una enseñanza privatizada.
- Se dará un desmantelamiento final de todo lo que tiene que ver con la protección social, será la eliminación de los derechos y garantías de los trabajadores.
- Se continuará con el proceso de globalización dependiente.

Para evitar los problemas relacionados con la crisis es de suma importancia recuperar y reactivar la actividad económica y el empleo, mediante el fortalecimiento de las regiones, impulsando la actividad que desarrollan o en el caso de que no produzcan nada, promover la instalación de industrias no contaminantes.

Deben de darse mecanismos de rescate que ayuden a la rápida recuperación económica del país, para lograr su estabilización y que no se vea afectado el bienestar de sus habitantes. México no requiere de créditos caros condicionados por el Fondo Monetario Internacional, para que sus actividades económicas, sociales y políticas sean producto de una cláusula condicionante para crecer.

Los líderes de los países industrializados deben absorber los costos de la recuperación y estabilización de un estado en crisis, ya que de no hacerlo los efectos económicos se les revertirán y se multiplicarán los globalifóbicos<sup>54</sup>.

Se calcula que la fuga de capitales en 1994 ascendió a más de 23 mil millones de dólares.

<sup>53</sup> Maynard Keynes, John, Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, tercera edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1943, págs.109-110.

<sup>54</sup> Este concepto de "globalifóbicos" se lo debemos al ex presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, ya que a raíz de la utilización del término en uno de sus discursos, se propagó el término por todo el mundo, ya que aunque no lo creamos, fue el mejor término que se pudo inventar. Posteriormente, veremos los efectos negativos que trae la globalización de la economía que al parecer trae más efectos negativos que positivos.

## B) Federalismo.

Espíritu o sistema de confederación entre corporaciones o Estados. Su sustento teórico es precisamente el liberalismo. Presupone democracia, libertad, igualdad jurídica para operar.

Es un sistema político por el cual varios Estados o provincias, conservando su independencia administrativa y judicial, ponen por encima de sus intereses particulares sus intereses comunes políticos, militares y, más frecuentemente, sus intereses comerciales, adoptando a este respecto leyes uniformes y generales. Ofrece los siguientes caracteres comunes:

1. Organización de dos clases de poderes o gobiernos: Son independientes de los centrales.
2. Subordinación de ambas clases de poderes a la Constitución Federal.
3. Constitución rígida (en teoría) que no puede reformarse sin intervención de los representantes especiales de los pueblos que integran el Estado federal.

El federalismo como un sistema de asociación de Estados.

En sentido amplio, se identifica con asociaciones de Estados sobre bases de igualdad. Para que pueda abrirse camino el federalismo, es preciso que exista una unión de territorios sobre bases coordinadas.

En sentido estricto, se entiende como una de las formas (la más integrada) de la asociación de Estados. El Estado federal ha podido realizar el más alto grado de integración histórica en la organización de los Estados compuestos.

Como sistema de organización política, se identifica como Estado federal. Se concibe como Estado de estados, como amplia forma de descentralización, como sistema de división territorial del poder.

El Estado federal significa, por lo pronto, una forma de división del poder político no sólo desde el punto de vista funcional, sino, sobre todo, desde el punto de vista territorial, y con arreglo a la cual hay un único poder para ciertas materias y una pluralidad de poderes.

Lo genuino de la Constitución federal es integrar una serie de unidades territoriales (estados miembros). Se trata de un Estado en el que la unidad y la diversidad, la centralización y descentralización, se resumen en una unidad dialéctica, caracterizada por una específica conexión de las relaciones de coordinación, supra y subordinación o inordinación<sup>55</sup>.

El principal sustento del federalismo, como método para organizar y gobernar la República, es el reconocimiento de la energía y creatividad de las diversas regiones del país. En el federalismo, los tres niveles de gobierno están obligados a respetarse, coordinarse y cooperar, para formar un Estado fuerte y soberano que facilite la comunicación entre gobierno y sociedad. En este esquema, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el ordenamiento superior de la Nación; a ella le corresponde regular las esferas de competencia de los tres órdenes de gobierno.

El fortalecimiento del federalismo representa la posibilidad de gobiernos democráticos y sensibles a las demandas ciudadanas, de gobiernos coordinados, de una mayor igualdad y justicia social, con respecto a la diversidad en las comunidades regionales.

Esto implica el respeto y el aliento a la diversidad de nuestras regiones, lo cual significa reconocer el valor de cada región y cada entidad. Hay que devolver a los municipios su

---

<sup>55</sup> Serra Rojas, Andrés, Teoría y Práctica del Federalismo Mexicano, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Comisión de Fortalecimiento Municipal, 1996, págs. 49-50.

capacidad económica y financiera en la implementación de un auténtico fortalecimiento federal<sup>56</sup>.

Se podrían incorporar nuevos mecanismos de cooperación y de interdependencia entre la Federación y los Estados diseñando en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, algunos sistemas de colaboración más eficaz entre ésta y aquellos, constitucionalizando algunos derechos fundamentales para los Estados que tienen que ser protegidos frente a la Federación, entre los beneficios se podrían lograr:

- Fortalecer la división del poder político nacional, al disponer una división vertical del mismo entre la Federación y los Estados, junto a la división horizontal que caracteriza al régimen democrático (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).
- Abrir nuevas opciones de participación a los ciudadanos, al crearse nuevos mecanismos de participación entre la Federación y los Estados, pues en el "federalismo cooperativo" opera una descentralización que hace posible acercar el poder a los ciudadanos, potenciándose la participación y responsabilidad de los ciudadanos participantes.
- Se acreciente el compromiso entre las fuerzas políticas que participan dentro de los Estados más autónomos y a la vez más colaboradores con la Federación. Esto intensifica el consenso social sobre el sistema político mexicano en los Estados y en el Distrito Federal.
- El federalismo, como institución constitucional que connota una participación vigorosa de los Estados con la Federación, tiene mayor capacidad para prever y asimilar conflictos.
- El federalismo constitucionalizado, como mecanismo de colaboración, protege con mayores garantías el valor substancial de la libertad de los ciudadanos.
- Un federalismo así, puede combinar eficazmente la unidad y pluralidad de centros de decisión, lo que no sería posible en un sistema de poder altamente centralizado.

57

---

<sup>56</sup> Dávila Chavela, Ezequiel, Federalismo y su fortalecimiento. Revista Examen, México, noviembre de 1996, págs. 34-35.

<sup>57</sup> Faya Viesca, Jacinto, Impulso al Nuevo Federalismo, Memoria del Curso de Capacitación para Presidentes Municipales Electos, Gobierno del Estado de Guerrero, México, 1996, págs. 38 y 39.

Este federalismo se fundamenta en la obligación de la Federación, los estados y los municipios de respetar, de fortalecer al Pacto Federal y de consolidar los intereses comunes del conjunto, 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 de los municipios, estén subordinados al interés del conjunto, pues cada orden de gobierno puede desarrollar legítimamente todas aquellas actividades que protejan su interés particular, se refiere, que al lado de este interés particular jamás se podrá atentar contra el interés del conjunto, pues se estaría atentando contra la esencia del federalismo.

En el impulso al nuevo federalismo se reconoce que el Municipio Libre es un orden de gobierno, dentro del marco de competencias constitucionales que la Carta Magna otorga.

Es un orden de gobierno porque el Municipio Libre es la base de la división territorial y de organización política de los estados, tiene competencia constitucional para expedir ciertos reglamentos, y porque el federalismo cooperativo e interdependiente requiere del Municipio Libre para su cabal integración y pleno funcionamiento.

Lo sustantivo tanto de la Reforma del Estado como de la redefinición del federalismo mexicano es su carácter político, implica una renovación cultural, económica, social y una redistribución del poder público, partiendo de que la inmensa mayoría de las decisiones para realizar proyectos y aplicar los recursos públicos están concentrados en el nivel federal. Inclusive las que tienen que ver con las comunidades más remotas del país, aquellas que se ubican en las regiones selváticas y montañosas, cuyas particulares características y necesidades es difícil asegurar que se perciban con claridad en la capital del país y aún en las capitales de los estados<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> González Achem, Luis Fernando, El Nuevo Federalismo y su Impacto en el Municipio, Memoria del Curso de Capacitación para Presidentes Municipales Electos, México, 1996, pág. 43.

La cuestión de la reforma al federalismo de los últimos años, conlleva a una mayor participación política de las autoridades electas localmente en la determinación de sus necesidades y la forma de resolverlas. Como unidades centrales del sistema político y como los lugares donde la población realiza sus actividades cotidianas, asienta a sus familias, obtiene sus ingresos y realiza las actividades de consumo, educación, recreación e interacción social, entre otras, reflejan con mayor claridad las aspiraciones y los compromisos privados y sociales para atenderlos.

Es muy claro que la determinación, por ejemplo, del cultivo más adecuado en una región particular del país puede ser más eficaz por sus pobladores, inclusive, respetando los usos y costumbres tradicionales que tienen fuerte arraigo en las regiones del país.

Es cierto que el estado federal mexicano consiste constitucionalmente en un reparto de competencias estatales entre dos órdenes de gobierno, pero es cierto también que de nada sirve que los estados de la Federación Mexicana, puedan gozar de un gran número de competencias constitucionales si, por otra parte, no tienen los medios económicos necesarios para realizarlos. En este sentido, las relaciones financieras constituyen un tema central del federalismo mexicano, pues en gran medida el sensato reparto de distribución de competencias depende de presupuestos estatales suficientes. Y es precisamente a partir de los presupuestos de los estados, como podemos saber en gran medida si el federalismo que reparte las competencias es real, o si es simplemente un mero postulado constitucional sin traducción práctica en la realidad.

Estas relaciones financieras no atañen solamente a las relaciones que se dan entre la Federación y los estados, sino también de los estados entre sí, pues el principio de fidelidad federal no solamente se da verticalmente, sino también horizontalmente, es decir, entre los mismos estados, y lo que es muchísimo más importante aún, en la relación que se da entre los estados y los municipios.

Una gran cantidad de servicios públicos, los prestan los municipios. ¿Cómo esperar que estos municipios puedan cumplir con sus atribuciones constitucionales, si los estados de los cuales dependen, no acuden a la fortaleza financiera de sus tesorerías municipales?

Aquí se repite de nueva cuenta, que de nada sirven las atribuciones constitucionales para el municipio y el Estado Mexicano en su conjunto, si no se les protege para que formen parte del protagonismo federal. Las relaciones financieras federales del sistema federal mexicano, al menos, deben cumplir con lo siguiente:

- ◆ Posibilitar el eficaz cumplimiento de las atribuciones constitucionales de la Federación, de los estados y de los municipios.
- ◆ Mantener el equilibrio federal, a partir de una firme unidad de la Federación y de una rica autonomía de los estados de la República.
- ◆ Mantener el equilibrio económico de la Federación, para que ésta pueda eficazmente conducir una política económica esencialmente unitaria en todo el país, a través de una estabilidad en los precios, un pleno empleo y un crecimiento económico sostenido y justo.
- ◆ Permitir que la Federación, a través del ejercicio de su presupuesto económico, pueda mantener en todo el país, condiciones de libertad, de igualdad de mercado, un comercio interior sano y estable, y propiciar condiciones económicas favorables para los mexicanos.
- ◆ Que estas relaciones financieras propicien el fortalecimiento de las diversas regiones económicas de México, combatiendo las graves desigualdades en las condiciones de vida de millones de mexicanos e incorporando a la economía del país una serie de zonas deprimidas.

Por lo que resalta dos cuestiones fundamentales. Primero, que nuestro actual sistema federal resulta ineficaz por el desbalance entre la Federación y los estados y por su permanente antagonismo y desconfianza entre ambos órdenes de gobierno; y, segundo, que conservando lo más esencial y noble de nuestro sistema federal, podamos acceder a un "nuevo federalismo", que permita fortalecer la unidad nacional e impulsar con mayor fuerza, el desarrollo económico, social y político de nuestra Nación.

La esencia del sistema federal no constituye un derecho fundamental del hombre, sino un principio organizador. De 175 países que cuentan con constituciones escritas, solamente 22 han adoptado el sistema federal y 150 el sistema unitario o central.<sup>59</sup>

Así en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está la definición sustantiva del Estado Mexicano. Así se entiende al habernos proclamado como una República, Democrática y Federal.

Los 3 elementos de esta definición tienen que ver con la participación. Una, en el sentido de que la vida nacional es pública; en segundo lugar, que esto abre la puerta a la participación popular, sustento de la democracia, y en tercer lugar, la cuestión de incluir a las regiones en el proceso político mediante la participación de los estados y los municipios en igualdad jurídica y política, conforme a la doctrina federalista.

### C) Sociología y Economía.

Si todas las ciencias sociales parten del estudio de los fenómenos sociales, es lógico que las disciplinas que se originan en forma especializada, guarden una estrecha y necesaria relación. Un mismo fenómeno puede caer en los límites del objeto de ellos, y considerarse de acuerdo con la finalidad de la investigación, pero siempre como aspectos de la actividad social del hombre.

Como punto de partida, la Sociología ha sido considerada como ciencia de la sociedad. Otros sociólogos consideran a la Sociología como un sistema de relaciones entre los hombres que engloba lo político, lo económico, lo cultural, lo religioso, etc. De este modo, la sociedad aparece como una totalidad compleja.

Es indudable que la Sociología aparece como la ciencia social por excelencia, o con mayor precisión la ciencia de las leyes generales del desarrollo de la sociedad humana.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Faya Viesca, Jacinto, Op. Cit., págs. 40-41.

La Sociología es la ciencia que trata de las condiciones de existencia y desenvolvimiento de las sociedades humanas. En Sociología, la sociedad es una agrupación natural o pactada de personas, que constituyen unidad distinta de cada uno de sus individuos, con el fin de cumplir, mediante la mutua cooperación, todos o algunos de los fines de la vida<sup>61</sup>.

Miguel A. Quintanilla afirma: "La sociología cumple, pues, una doble función. De un lado, lleva a cabo un análisis de la realidad señalando, dentro del marco consensual de la clase dominante, los problemas sociales existentes y apuntando soluciones para los mismos. De otro, la sociología legitima las relaciones sociales vigentes, al decretar utópicas, en pura ciencia, todas las propuestas que conlleven la superación del marco capitalista. Estructuralmente, la sociología académica es reformista y legitimadora de una sociedad que, si ha tenido pasado y presente, es el futuro encarnado, por lo que a los sociólogos se refiere".

El mismo autor considera que "la sociología y el liberalismo van estrechamente unidos. La sociología académica florece con mayor fuerza en los climas liberales, que no en balde son preferidos por el capital para imponer su dominación, (otra cuestión es que el liberalismo pueda ser viable en toda circunstancia histórica). Es precisamente ese liberalismo lo que dota a la burguesía y al tipo de conocimiento que la legitima de su peculiar encanto".

Por sociedad se entiende una reunión mayor o menor de personas, familias y pueblos; es decir, una pluralidad de individuos en interacción. Según Parsons, una sociedad concreta sería la articulación de dos sistemas particulares el sistema cultural y el sistema social.

La sociedad se forma o manifiesta en la población. Población alude a efecto y acción de poblar. Conjunto de personas que habitan la tierra y cualquier división geográfica de ella. Este conjunto de personas viven dentro de nuestro territorio geográfico, políticamente limitado, considerada como un elemento componente del Estado Mexicano.

---

<sup>60</sup> Serra Rojas, Andrés, Dr. Derecho Económico, primera edición, Ed. Porrúa, 1981. México. pág. 34-35.

<sup>61</sup> Serra Rojas, Andrés, Dr. Teoría y Práctica del Federalismo Mexicano, Op. Cit. Pág. 41.

Aspectos de interés primordial son su magnitud, tamaño y distribución, incluso su carácter rural o urbano; su composición biológica, tanto por cientos de hombres y mujeres de los diversos grupos de edad, la estructura de edades; el movimiento de la población, su crecimiento o disminución; estado civil, migración, índices de fecundidad, características socioeconómicas como la raza, idioma, religión, educación, ocupación e ingresos, no para conocer las cualidades de la población, sino además, para difundir las causas y la dirección de los cambios de una población.

La economía política comprende una categoría de fenómenos sociales, los fenómenos económicos, como base económica de la sociedad. Son los movimientos sociales los que operan en la transformación económica de la sociedad.

El término economía viene del griego, oikos, casa y nomos, norma, es decir, el arte de administrar el patrimonio.<sup>62</sup>

Nadie duda que la ciencia económica es una ciencia social, con un objeto claramente precisado. Dentro del inmenso campo de los fenómenos sociales, la economía abarca un conjunto específico de relaciones que se satisfacen por medio de bienes materiales.

Una poderosa contribución de la cultura es proporcionar a las sociedades un legado cultural de naturaleza económica, que dan a cada generación y a cada grupo humano un punto de partida seguro y eficaz. Siempre se comienza sobre las experiencias del pasado que revelan un proceso de producción y de reproducción que se multiplica indefinidamente, tomando en cuenta que los fenómenos económicos sufren constantes transformaciones ante las nuevas condiciones sociales.

Los sistemas económicos que organizan históricamente la actividad económica tienen una combinación de tres elementos: 1.- El espíritu, es decir, la motivación que dirige la actividad económica; 2.- Los medios institucionales que encuadran la actividad; y 3.- Las

---

<sup>62</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho Económico, Op. Cit., págs. 32-36.

técnicas o conjunto de procedimientos empleados en la obtención o transformación de bienes.<sup>63</sup>

Conocer la realidad económica de un país e intentar predicciones o conjeturas sobre un posible desenvolvimiento, implica caminos en la satisfacción de las grandes necesidades sociales. Existen desenvolvimientos naturales y otros provocados por una acción humana deliberada.

El economista utiliza el método general de la investigación científica, al mismo tiempo que procura sacar algún provecho en los otros métodos propios de las ciencias sociales, como la Sociología, la cual puede brindar grandes luces sobre cómo impacta una política económica en la respuesta de una sociedad en general o la respuesta de un estrato o clase social determinada, obviamente se diferencia radicalmente de los métodos que se emplean en otras ciencias, dedicadas a estudiar los fenómenos naturales<sup>64</sup>.

La población de México está compuesta por dos grupos generales: El mayoritario, que es el nacional; y el minoritario, integrado por extranjeros o extranacionales. El primero, entraña a la nación mexicana, como elemento humano, fundamental y primario del Estado, concurriendo en su composición múltiples subgrupos o clases, cuya diversidad social, cultural y económica ha surgido de la vida misma del país, condicionada por una multitud de factores prolijos y variados, arrastrando y agravando una problemática social secular en muchos aspectos.

También se revela en la existencia dentro del todo humano, que es la nación mexicana, de subgrupos minoritarios, verdaderas élites privilegiadas que ejercen una indiscutible dominación sobre los grandes subgrupos mayoritarios, incluso una marcada influencia política. La ciencia económica y la sociología averiguan y señalan sus causas, plantean los problemas y sugieren las medidas para resolverlos o atemperarlos, con el objeto de que se revisen las estructuras jurídicas y políticas que impidan o estorben su solución.

---

<sup>63</sup> Barre, Raymond, *Economía Política*, Prensa Universitaria de Francia, Ed. Ariel, Barcelona, España, 1973. pág. 165.

La diversidad de grupos, no mengua absolutamente el carácter de nación que ésta tiene. La raza puede ser uno de los factores y no el más importante, de integración nacional. La nación deriva de otros factores como la lengua, la religión, las costumbres, las tradiciones, la vida histórica común, la identidad de problemas, necesidades y aspiraciones, sin que ninguno sea el determinante.

La nación es un todo humano cuya unidad obedece a la concurrencia de esos factores, que son variables en tiempo y espacio en cada colectividad. La nación mexicana es una verdadera comunidad nacional. Tiene una misma vida histórica azarosa.

El Estado se enfrenta a graves problemas a resolver: La mala distribución de la riqueza pública, el desempleo y el subempleo, cultura limitada con analfabetismo, clases desposeídas y pobres, entre otros. Hacia la consecución de estos fines marcha concientemente la nación mexicana y no en otro sentido puede orientarse cualquier esfuerzo de reorganización y reforma de la estructura federal<sup>65</sup>.

#### D) Desarrollo Regional y Desarrollo Social.

Desarrollo es la acción de desarrollar o desarrollarse, desarrollar es acrecentar, fomentar, transformar, desenvolver lo que está arrollado<sup>66</sup>.

El desarrollo regional en sí, es la acción de transformar una determinada área geográfica o social, por medio de un estudio de campo de las necesidades, área que se identifica por sus costumbres, equiparación social o por sus actividades económicas entrelazadas.

El desarrollo regional busca un equilibrio entre los objetivos económicos, sociales y ambientales, de forma tal que se logren contener los procesos de deterioro ambiental;

---

<sup>64</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho Económico, Op. Cit., pág. 32-34.

<sup>65</sup> Serra Rojas, Andrés, Teoría y Práctica ..., Op. Cit., págs. 43-44.

<sup>66</sup> Diccionario Enciclopédico Ilustrado de la Lengua Española, Tomo II, Editorial Ramón Sopena, S.A., Barcelona, España, 1967, pág. 1108.

inducir un ordenamiento ambiental del territorio, tomando en cuenta que el desarrollo sea compatible con las aptitudes y capacidades ambientales de cada región; aprovechar de manera plena y sustentable los recursos naturales, como condición básica para alcanzar la superación de la pobreza; y, cuidar el ambiente y los recursos naturales, a partir de una reorientación de los patrones de consumo y un cumplimiento efectivo de las leyes o regulaciones existentes.<sup>67</sup>

El desarrollo de las diversas regiones del país durante el presente siglo muestra un proceso de concentración - dispersión que ha dado lugar a desigualdades muy significativas en lo demográfico, en lo social y en lo económico.

La necesidad de prever regionalmente y a largo plazo no es privativa de México. La política de desarrollo regional constituye para casi todos los países una vía clara y prioritaria para propiciar una mayor equidad y una cohesión nacional. Pero también la utilizan como eje que permite potenciar las ventajas reveladas y crear dinámicas para el desarrollo económico y social de los mismos.

Es también indispensable una visión integral de estrategias en el ámbito nacional, como hilo conductor del desarrollo, como fundamento para la formulación de una política regional explícita y como esquema indicativo de oportunidades.

Se requiere de un esfuerzo integrador a nivel nacional que permita luego desagregar a los ámbitos regionales por diversas razones básicas.

- Porque hay recursos naturales estratégicos para el desarrollo, como el agua y los energéticos, que no coinciden con los límites geopolíticos.
- Porque hay oportunidades que se dan en el ámbito nacional o bien, en corredores potenciales multiregionales; y,

<sup>67</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, Op. Cit., págs.164 y 165.

- Porque hay vulnerabilidad que atemperar o mitigar, de carácter ambiental, debido a fenómenos naturales; o peligros inmunológicos, que no reconocen fronteras municipales y estatales, ni internacionales.

Pero también es evidente que la planeación no debe quedarse sólo al nivel de formulación de estrategias globales sin bajar al ámbito estatal y local, donde tienen que diseñarse las acciones concretas y los proyectos específicos.

La planeación regional, así como todo esfuerzo gubernamental, con muchos recursos o con pocos recursos, debe llevar a mejorar la inequitativa distribución del ingreso. En nuestro país es necesaria la atención de agudos problemas sociales para reducir particularmente la pobreza extrema que afecta a todo el país, lo cual no es básicamente territorial, aunque resulta ser más grave en las regiones con particular desventaja, tanto en el ámbito rural como en el urbano.

Ante la tendencia a la agudización de las desigualdades regionales, es necesario que la planeación nacional y local atienda a la disminución del desequilibrio de las actividades productivas en las regiones y de sus diferencias estructurales y al incremento de su eficiencia económica y al mismo tiempo encontrar estrategias para que los beneficios correspondan en su mayor parte a la población local.

Una política regional será el instrumento que recoja los planteamientos del enfoque moderno de la planeación regional y que de manera integral facilite la realización de las expectativas para un desarrollo regional más equilibrado y establezca los mecanismos apropiados para fondearlo.

A pesar de que el marco jurídico constitucional incorpora la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, no se cuenta con un mandato explícito para que dicha planeación promueva políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo entre las regiones. En México, la política social de Estado debe

orientarse preferentemente a la consolidación del federalismo, que incluye a las fuerzas del país entero para atender desigualdades regionales.

En un país en transición económica y política debe existir un rumbo único que refleje el proyecto de nación. Corresponde al Estado, a través de acciones concertadas entre el gobierno y la sociedad, reunir las demandas en materia económica y social y articular una estrategia nacional consensuada y con un firme compromiso social.

La fuerza de las regiones es patrimonio natural, cultural y social para el desarrollo. El combate a la pobreza se tiene que realizar con el objetivo hacia las comunidades, consultar de manera directa los problemas y lograr la participación de todos los actores comunitarios.

Es necesario fortalecer a los estados y municipios en su capacidad financiera, así es como ellos podrán resolver mejor los problemas de sus comunidades, ya que, si se les capacita adecuadamente, tendrán mayor capacidad de respuesta y planeación de las soluciones en su región.

Una comunidad, un municipio, un ejido, que decide su propio camino al bienestar y que se integra a la participación de otros municipios, de otras comunidades, de otros ejidos, es la mejor proposición y forma para elevar su capacidad, para progresar de mejor forma en la atención de las demandas de solución a los problemas.

El desarrollo regional, cuando se desarrolla, promueve, planea y se trabaja desde esa misma región, se elimina la soberbia de las oficinas gubernamentales que pretenden o creen ver la solución de todos los problemas desde el centro<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Es necesario recordar las palabras del Lic. Luis Donaldo Colosio respecto a este tema, ya que un problema actual que nos aqueja, es que se ha perdido la sensibilidad social para detectar los problemas, actualmente existen funcionarios tecnócratas que se consideran "sabios" y tratan de imponer políticas económicas que empobrecen las regiones, todavía creen que la frase "si existe crecimiento económico, hay menos pobreza", y que, como ya se ha visto, en ningún país ha funcionado.

El desarrollo regional implica que el campo reciba atención para que éste produzca con mejor calidad; también implica apoyo a la ciudad para que ésta crezca de manera ordenada y también que las ciudades pequeñas y las comunidades se transformen en receptores de personas productivas y así evitar la expulsión hacia las ciudades o hacia otros países.

Para propiciar, conservar y alentar la riqueza social de México, se deben proponer acciones y programas tendientes a aumentar la solidaridad de todos los mexicanos entre sí; a acrecentar su compromiso con la nación, mediante el fomento y la elaboración de políticas y proyectos incluyentes que descansen en la mayor participación de los grupos que conforman la sociedad; a propiciar la integración social de sujetos agrupados en asociaciones con distintos fines, construyendo modalidades que refuercen su sentido de pertenencia, sin menoscabo de su identidad; a reivindicar el respeto a los derechos reconocidos y a los emergentes que se manifiestan de manera diversa en las distintas regiones, estados, ciudades, poblaciones, grupos y asociaciones del país, dando lugar así a un desarrollo regional equilibrado y acorde con el federalismo.

Es necesario que se establezcan diversas medidas y proyectos, cuyos objetivos sean crear conciencia de la identidad entre bienestar y medio ambiente; construir una cultura de evaluación de prácticas productivas y de resultados de programas sociales, basada en el criterio de que el deterioro de la naturaleza es un efecto inaceptable; fomentar un mayor conocimiento sobre el deterioro al medio ambiente que provocan ciertas prácticas sociales y productivas; desarrollar, en suma, una concepción de desarrollo en armonía con la naturaleza para evitar la destrucción de los ecosistemas naturales de los que depende la vida en la Tierra.

El desarrollo social y su base necesaria de progreso económico deberán incorporar esquemas eficaces para la protección de los recursos naturales. Esto implica, en consecuencia, la cuidadosa planeación de las formas de cómo el desarrollo económico y social se lleve a cabo.

Las estrategias y políticas para un desarrollo social se concretan en su dimensión territorial a través de programas y acciones específicas acordes a las características de cada región, con lo que se pretende disminuir las diferencias regionales y apoyar a las zonas más rezagadas y menos capacitadas para enfrentar los retos de competencia del mundo moderno globalizado.

Así desarrollo regional y desarrollo social tienen íntima relación, no puede existir desarrollo regional si no se toma en cuenta lo social, sin embargo, el desarrollo social implica que se desarrolle determinada región, ya sea como opción predeterminada o simplemente como crecimiento en un sector social de la sociedad más necesitada.

## CAPÍTULO III. MARCO JURÍDICO.

### A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala: "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".

El artículo 41 se refiere al pacto federal: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".<sup>69</sup>

Los siguientes párrafos de este numeral hacen la prevención de los partidos políticos y las reglas para las elecciones federales, esto se puede ver como un caso más de que a veces los congresistas ponen en un artículo más de dos temas que tendrían que ser tratados en lugares distintos dentro de nuestra Carta Magna.

En amplia opinión del Dr. Jorge Carpizo, según los dos preceptos anteriormente citados, el Estado federal en México está compuesto por la Federación y los estados miembros, y cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia. Los estados miembros son instancia decisoria suprema en lo referente a su régimen interior, misma característica que posee la Federación.

Las constituciones de las entidades federativas no pueden contravenir la Carta Magna que representa la unidad del estado federal. Ahora bien, los estados deben organizarse de

---

<sup>69</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [http:// www.camaradediputados.gob.mx/marcoconstitución/1](http://www.camaradediputados.gob.mx/marcoconstitución/1), 2002.

acuerdo con las bases que les marca el artículo 115, cuyo encabezado establece: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular".

La propia Constitución señala la base sobre la cual se levanta toda la estructura política en los estados, la que coincide con la declaración del artículo 40 de la ley Fundamental, que ordena: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal".

La Constitución marca en los artículos 40 y 115 que existe, por esencia, identidad y coincidencia fundamentales entre la Federación y las entidades federativas. O, en otras palabras, no es concebible la existencia de una monarquía o la supresión del sistema representativo en un estado miembro. Esta identidad de decisiones fundamentales es una característica del estado federal mexicano.

El artículo 41 claramente indica que en el estado federal mexicano existe una división de competencias entre los órdenes que la propia Constitución crea: La Federación y las entidades federativas.

Asimismo, el artículo 124 precisa la idea anterior: La competencia de origen pertenece a los estados, quienes delegan una serie de facultades en la Federación, la que tiene atribuciones limitadas, numeradas. Todo aquello que no está expresamente señalado a la Federación, son facultades de los estados. La Constitución indica qué puede hacer el poder federal y todo lo demás es competencia de las entidades federativas<sup>70</sup>.

Según los preceptos citados, el estado federal mexicano posee los siguientes principios:

- 1) Existe una división de la soberanía entre la Federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (artículo 40).

---

<sup>70</sup> Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, segunda edición, UNAM, México, 1983, págs. 93-94.

- 2) Entre la Federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115).
- 3) Las entidades federativas se dan libremente su propia constitución, en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del estado federal (artículo 40).
- 4) Existe una clara y diáfana división de competencias entre la Federación y las entidades federativas: Todo aquello que no esté expresamente atribuido a la Federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124).

Esos preceptos precisan la naturaleza jurídica del estado federal en México y, aunque claros a primera vista, plantean una serie de problemas e interrogantes. Ellos no son, dentro de la ley fundamental, los únicos artículos que se preocupan por el estado federal; hay otros, algunos de señalada importancia, como el 122 y la fracción V del 76.

El Dr. Carpizo examina con algún detalle los cuatro principios asentados:

El primero: Existe una partición de la soberanía entre la Federación y las entidades federativas, ya que estas últimas son libres y soberanas en lo relativo a su régimen interior. Es una idea que proviene de los orígenes del federalismo mexicano.

Prisciliano Sánchez, en su obra el Pacto Federal del Anáhuac, de 28 de junio de 1823, se refirió a las entidades federativas como soberanas e independientes en todo lo relativo a su régimen interior. Pensamiento que coincide con el que siguieron los estados que se declararon, en ese año, libres y soberanos.

El artículo sexto del acta constitutiva de 1824 refirió semejante concepto, aunque en la Constitución Federal de ese mismo año, no encontramos declaración semejante. De la Constitución de 1857, proviene nuestro actual artículo 40, ya que pasó en forma íntegra a la de 1917.

El poder del estado federal, único en sí, que es la unidad del orden jurídico, está plasmado en la Constitución, y se divide en dos campos, se descentraliza, se descompone en dos órdenes delegados de igual jerarquía: El federal y el de las entidades federativas.

El poder no se encuentra únicamente en el centro, sino también en las provincias, las que tienen facultad de decisión política en la esfera de su competencia. Pues bien, estos conceptos caben en las frases del artículo 41, al dársele una esfera de competencia de igual categoría a la Federación y otra a las entidades federativas, señalando una supremacía a la Constitución Federal o, en términos más precisos, a la Constitución del estado federal<sup>71</sup>.

El artículo 40 no es certero, porque divide la noción de soberanía, que es por esencia indivisible, poder dividido no es poder; soberanía es la suma de todo el poder, *summa legibus potestas*, según conocida frase. Y, desde el punto de vista práctico, la tesis significa la existencia de dos poderes, dos gobiernos, dos órdenes jurídicos, cuando el estado federal es exactamente lo contrario: Un poder, un gobierno, un solo orden jurídico, tal y como acontece en un estado minoritario, pero con descentralización política.

Además, el artículo 40 está en contradicción con el inmediato anterior: Es decir, con el 39, que declara: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo..." ¿Entonces, en México -cómo pregunta el Maestro Mario de la Cueva- quién es el soberano: El pueblo o las entidades federativas? La contestación salta a la vista: El pueblo. La contradicción apuntada en el 40 se resuelve a favor del 39, porque la soberanía no es divisible y reside en el pueblo como lo ha dicho toda la historia constitucional de México; entonces, el artículo 40 pierde fuerza y, por tanto, resalta el precepto número 41, en el que se puede encuadrar la tesis de la descentralización política, y se reafirma la idea del artículo 39, al señalar: "El pueblo ejerce su soberanía..."

Sobre la naturaleza jurídica del estado federal mexicano, sólo nos resta recalcar una idea expuesta: Que constituye una decisión fundamental de nuestro orden jurídico.

Las decisiones fundamentales son los principios rectores de todo el sistema jurídico, son las que marcan y señalan su ser, son su esencia misma y si alguna de ellas falta o se suprime, entonces ese derecho se quiebra para convertirse en otro.

Las decisiones fundamentales no son universales, sino se encuentran determinadas por la historia y la realidad socio-política de cada comunidad. En México, las decisiones fundamentales de la Constitución del 1917 son siete, a saber: Soberanía, derechos humanos, separación de poderes, sistema representativo, régimen federal, juicio de amparo y supremacía del estado sobre las iglesias.

En esta forma, el federalismo está incrustado como idea primordial y esencial del orden jurídico mexicano, ya que es uno de sus pilares.

El segundo principio o característica esencial del sistema federal mexicano es, como hemos dicho, que entre la Federación y las entidades federativas existe coincidencia e igualdad de decisiones jurídico-políticas fundamentales, principio que se deriva de los artículos 40 y 115 Constitucionales.

La idea anterior marca y determina una especie de Estado federal, con lo que queremos decir que no existe una sola idea de Estado federal, sino que en la actualidad existen estados federales. Es decir, regímenes con diferencias muy importantes, pero que tienen una nota en común; cierto grado de descentralización política.

En México, por nuestra historia y estructura política, es primordial que las decisiones fundamentales entre la Federación coincidan, sean las mismas, tal y como la propia norma de normas lo indica. Este principio circunscribe el sistema y hace resaltar el carácter republicano del país.

El tercer principio del Estado federal mexicano es que cada entidad federativa se da a sí misma su Constitución.

---

<sup>71</sup> Carpizo, Jorge, Dr., *Ibidem*, págs. 95-96.

Esta es la idea de autonomía que es muy diferente de la de soberanía. Mientras, desde el punto de vista jurídico, soberanía es poder supremo, ilimitado; autonomía implica un poder jurídico limitado, se tiene una franja de actuación libre y, al mismo tiempo, un campo que jurídicamente no se debe traspasar.

Las entidades federativas son autónomas, pero están limitadas por la Constitución Federal, sin embargo, en su esfera de competencia, pueden organizarse con libertad, siempre que respeten los lineamientos que les marca la ley fundamental. Ahora bien, cuando el artículo 40 se refiere a la soberanía, quiso referirse a su autonomía, es decir, poder limitado.

La columna vertebral de la autonomía de las entidades federativas estriba en: I) Darse su Constitución, la cual es la base y fundamento de toda la legislación local; y, II) reformar su propia Constitución, siguiendo las normas que ella misma señala.

El cuarto principio, referente a la división de competencias, se refiere a que todo aquello que no está expresamente atribuido a las autoridades federales es competencia de la entidad federativa, éste sigue el principio norteamericano antes enunciado, ya que existen diversos sistemas para distribuir las competencias entre la Federación y las entidades federativas. La Constitución numera lo que los poderes de la unión pueden hacer y todo lo demás es competencia de las entidades federativas.

El artículo 124 Constitucional que enuncia el postulado anterior, difiere del norteamericano en que nuestro precepto aclara que las facultades federales tienen que estar expresamente señaladas. La palabra expresamente no aparece en el correspondiente artículo norteamericano, lo que es de especial importancia, como posteriormente examinamos.

Encontramos que la propia Constitución establece una serie de principios respecto al problema de la competencia en el Estado federal que se pueden enunciar conforme a la clasificación del Dr. Jorge Carpizo:

1) facultades atribuidas a la Federación;

- 2) facultades atribuidas a las entidades federativas;
- 3) facultades prohibidas a la Federación;
- 4) facultades prohibidas a las entidades federativas;
- 5) facultades coincidentes;
- 6) facultades coexistentes;
- 7) facultades de auxilio; y,
- 8) facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación.

En las facultades atribuidas a la Federación, lo que ésta puede realizar, se encuentran enunciadas de dos diversas maneras: a) En forma expresa: Las atribuciones que se consignan en el artículo 73 constitucional; y, b) las prohibiciones que tienen las entidades federativas: Artículos 117 y 118.

Las primeras 29 fracciones del artículo 73; que se refieren a sus facultades expresas, es decir, que se delimitan y se esclarecen en el propio artículo. La última fracción del precepto establece las facultades implícitas, que son aquellas "que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas".

Tena Ramírez señala los requisitos indispensables para que sea posible el uso de las facultades implícitas: La existencia de una facultad explícita que por ella sola sea imposible ejercitarla, la relación de medio a fin, entre una y la otra, el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y el otorgamiento de esta facultad por el Congreso al poder que de ella necesita<sup>72</sup>.

Así la fracción XXX del artículo 73 Constitucional, no autoriza facultades nuevas, sino facultades explicativas, es decir, facultades que hagan efectivas las atribuciones consignadas en las 29 fracciones anteriores, que son las facultades expresas que la ley fundamental asigna al legislativo federal.

En las facultades atribuidas a las entidades federativas, de acuerdo con el artículo 124, todo lo que no corresponde a la federación es facultad de las entidades federativas, salvo las prohibiciones que la misma Constitución establece para los estados miembros.

Sin embargo, la Constitución le atribuye a los estados facultades que tienen más la naturaleza de obligaciones en dos formas:

- i) Expresa: se señala que los estados deben expedir alguna ley o realizar algún acto; por ejemplo: El segundo párrafo del artículo 4º que previene, "La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que deban expedirlo"; y, el artículo 27, XVII, g) que ordena: "Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno"; y,
- ii) Aunque no se les da la facultad expresamente, ésta se presupone en la propia Constitución, por ejemplo: Darse su Constitución (artículo 41).

Facultades prohibidas a la Federación. Se puede pensar que resulta superfluo que la Constitución le niegue expresamente una facultad a la Federación, si con el sólo hecho de no otorgársela, se la está negando; sin embargo, se consigna esta norma en beneficio de la claridad y porque se considera tal prohibición de singular importancia. Así, el segundo párrafo del artículo 130, establece: "El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo cualquier religión".

Facultades prohibidas a las entidades federativas. Estas prohibiciones pueden ser de dos clases, absolutas y relativas.

Prohibiciones absolutas: Son los actos que jamás pueden realizar las entidades federativas.

Prohibiciones relativas: Son los actos que en principio están prohibidos a los estados miembros, pero con la autorización del Congreso Federal si los pueden realizar.

---

<sup>72</sup> Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, 1963, pág. 107.

El artículo 117 establece las prohibiciones absolutas. Su encabezado señala: "Los Estados no pueden en ningún caso..."

El artículo 118 establece las prohibiciones relativas. Su encabezado prescribe: "(Los Estados) tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión..."

Facultades coincidentes, son aquellas en las que tanto la Federación como las entidades federativas pueden expedir las bases o un cierto criterio de división, por ejemplo, el último párrafo del artículo 18 indica que "La Federación y los Gobierno de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores".

La facultad se otorga en forma restringida cuando se confirma tanto a la Federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad, podemos citar como ejemplo, el artículo 3º que expresa: "La educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Municipios-tendrá a ...", pero en la fracción VIII, se establece: "El Congreso de la Unión, con el fin de verificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios ..." tesis que se reitera en el artículo 73, fracción XXV.

Las facultades coexistentes son aquellas en que una parte de la misma facultad compete a la Federación y la otra a las entidades federativas, por ejemplo, el artículo 73, fracción XVI, otorga al Congreso Federal facultad para legislar sobre salubridad general y, según la fracción XVII, respecto a las vías generales de comunicación; es decir, que la salubridad local y las vías locales de comunicación son competencia de las legislaturas de las entidades federativas.

Las facultades de auxilio son aquellas en que una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional. Por ejemplo, el párrafo introductorio del 130 señala: "Corresponde a los Poderes Federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como

auxiliares de la Federación". En el mismo precepto se establece que para dedicar nuevos templos al culto religioso es indispensable permiso de la Secretaría de Gobernación, pero se debe oír previamente al gobernador del Estado. Aquí, el gobernador está auxiliando a la secretaría mencionada.<sup>73</sup>

También, el mismo numeral contiene el párrafo siguiente: "Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos". Según el párrafo, ella actúa con completa libertad en este caso.

Las facultades concurrentes son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la Federación, ni prohibidas a los estados y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas; pero si la Federación legisla sobre esas materias, deroga la legislación local al respecto. El argumento para justificar la existencia de las facultades concurrentes estriba en que las entidades federativas no pueden estar esperando a que la Federación intervenga para satisfacer todas las necesidades.

Es así que nuestra Carta Magna establece las diversas competencias entre la Federación y los Estados, existiendo la concurrencia de facultades, dándose también convenios de coordinación en los cuales algunas facultades de la Federación se otorgan a las Entidades para que de manera directa éstas puedan actuar, teniendo por su actividad el pago de incentivos o de multas, las cuales generan ingresos extras, obteniendo un beneficio y recursos adicionales que permiten se pueda invertir más en el desarrollo regional o social de los Estados.

#### **B) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>74</sup> en sus artículos 2 y 3 establece que Poder Ejecutivo de la Unión se auxilia de tres tipos de dependencias que son:

##### **1.- Secretarías de Estado**

---

<sup>73</sup> Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, 1963, p. 110.

2.- Departamentos Administrativos, y

3.- Consejería Jurídica.

Asimismo, de entidades de la administración pública estatal:

Organismos descentralizados

1. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y
2. Fideicomisos.

Así dicha Ley establece en algunas facultades de las secretarías de estado, bases para el ejercicio del federalismo y del desarrollo regional, así como las condiciones para un trabajo coordinado entre los diferentes niveles de gobierno.

En el caso de la Secretaría de Gobernación, la fracción XIV del artículo 27 de la LOAPF, previene, "Conducir, siempre que no esté conferida esta facultad a otra Secretaría, las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y con las demás autoridades federales y locales, así como rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo Federal".

Aunque el artículo 10 establece que las Secretarías de Estado tendrán igual rango y, por lo tanto, no habrá preeminencia alguna, la misma Ley le autorizaba a la Secretaría de Gobernación tener dicha prerrogativa, ya que antes de la reforma publicada el 30 de noviembre del 2000, en el Diario Oficial de la Federación, tenía la facultad de:

"Conducir, las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los gobiernos de los Estados y con las autoridades municipales; ante estos dos últimos, impulsar y orientar la creación y funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material;" sin embargo, con esta última reforma de la LOAPF, se restringe dicho

---

<sup>74</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, reformada en el D.O.F. el 30 de noviembre del 2000.

poder al establecer que podrá conducir las relaciones "siempre que no esté conferida esta facultad a otra Secretaría", por lo que se limita su poder político ante la Ley, aunque sigue siendo en la vida real la Secretaría política más importante del gabinete.

La fracción XXIV del mismo precepto señala que la Secretaría de Gobernación tendrá que "Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal, con los gobiernos municipales, y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo".

En las últimas experiencias de desastre natural que han sufrido algunos Estados del país, quien realmente ha conducido las acciones para la ayuda, ha sido la Secretaría de la Defensa, y para la reconstrucción de los daños, sigue siendo a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social.

Cabe señalar que se empieza a actualizar esta Ley, cuando ya se mencionan en su articulado la figura del Gobierno del Distrito Federal, debido a que hay atribuciones que se han trasladado al jefe de gobierno o en su caso a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El artículo 32 de la LOAPF establece facultades de la Secretaría de Desarrollo Social, como la base legal para el desarrollo regional y social que conduzca el Ejecutivo Federal.

En su fracción II, se previene que a la Secretaría corresponde "Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional". Siendo un avance de la reforma del 2000, puesto que antes esta facultad la tenía la Secretaría de Gobernación y chocaba con las actividades que desempeñaba la

Secretaría de Desarrollo Social, por lo que resulta positivo que a esta última se le haya entregado la facultad.

La fracción III establece que la Secretaría puede "Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control".

La fracción IV establece que puede "Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal y los gobiernos estatales y municipales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en la fracción II que antecede, con coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".

La fracción V señala que deberá: "Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos a favor de estados y municipios y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas, en los términos de las fracciones anteriores"; lo cual, con una eficiente evaluación, puede favorecer el desarrollo regional en algunos Estados con una fuerte tendencia a la migración de su población, ya que por falta de oportunidades laborales migran hacia las grandes ciudades o a Estados Unidos de Norteamérica.

La fracción que se considera más importante es la IX que señala: "Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades de la administración pública federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los ejecutivos estatales para la realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado";

Se espera que lo anterior no se siga quedando en el papel, ya que si se llega a proyectar adecuadamente siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, se logrará un crecimiento regional de gran equilibrio y disminución radical de la pobreza, ya que se pueden generar ciudades donde se atraiga la inversión privada y social y se colonice por sectores, para poder otorgar todos los servicios, donde exista una convivencia y respecto por la naturaleza, que desarrolle una cultura ecológica, en que las mismas construcciones, ya sea de vivienda o de empresa, aprovechen los nuevos descubrimientos en su favor, pudiendo utilizar la fuerza solar, eólica, térmica, pluvial o de los ríos.

Esto podría generar grandes beneficios para la población, ya que al salir de las grandes ciudades, con problemas de asentamientos, contaminación, tráfico, basura, salud y estrés, se aumentaría el nivel de vida de la población, tendrían sus centros de labores mas cercanos, lo cual, además de los beneficios anteriores, promovería el acercamiento de la vida familiar y contrarrestaría el problema de las grandes ciudades: La desintegración familiar y aumento de problemas adictivos.

La fracción XI del multicitado artículo 32 expresa: "Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los diversos grupos sociales".

Resulta importante contar con reservas territoriales dentro y alrededor de centros urbanos de población, para generar un contrapeso a la contaminación generada por las ciudades y también para recuperar con las lluvias, una importante fuente de agua para el consumo humano.

La fracción XIV previene: "Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales"; Esta fracción va relacionada íntimamente con la fracción XII, en la cual señala

que hay que "Promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano, y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y los sectores social y privado";

Uno de los problemas que más se ha agravado en los últimos tiempos ha sido precisamente el de la vivienda, ya que aunque se han creado mecanismos de financiamiento de ésta, no ha sido lo suficientemente amplia para poder responder a la demanda, aunado a otros problemas que se han generado, como el que las empresas a las que se les encomendó la construcción de alguna unidad habitacional, construyen viviendas con vicios ocultos muy graves, que aún cuando se les llega a denunciar, no se alcanza a rescatar los recursos otorgados, lo que provoca que el Estado tenga más pérdidas por encomendar la construcción a empresas, que cuando éste se encargaba de construir por sí mismo<sup>75</sup>.

La fracción XV estipula que la Secretaría de Desarrollo Social debe: "Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, y el bienestar social, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado".

Todo crecimiento planeado de manera integral, logra aumentar el nivel de vida del ciudadano y al ser proyectado, se beneficia a diversos sectores, que a su vez generan recursos a sus trabajadores, los cuales los aplican en el mismo lugar, generando un círculo virtuoso de desarrollo microregional que se proyecta en un crecimiento regional que trae consigo beneficios para todos.

Es así que la Secretaría de Desarrollo Social contiene la mayoría de las facultades para promover el desarrollo regional y social que pretende generar el Plan Nacional de Desarrollo.

---

<sup>75</sup> Es necesario reconsiderar la posibilidad de que el gobierno sea constructor, con un amplio nivel de supervisión de las contralorías y despachos externos, que puedan detectar y corregir en el momento oportuno, cualquier desviación a las especificaciones de construcción y de esta manera, regresar a los niveles de calidad en la construcción que tenía el gobierno en la década de los setenta.

No podrá existir desarrollo regional sin cuidado de la naturaleza, de la ecología, del medio ambiente, en otras palabras, no puede haber desarrollo sustentable sin considerar lo anterior. El cuidado del medio ambiente se encuentra bajo la responsabilidad de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, (SEMARNAT), en el artículo 32-BIS de la LOAPF, tiene en sus fracciones las facultades de:

“I. Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentables”.

En la fracción IV señala que hay que: “Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y acuática; sobre descargas de aguas residuales, y en materia minera; y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos;”

Es necesario que esta dependencia aplique y genere normatividad adecuada al respecto, para que exista una mayor conciencia sobre los efectos de la contaminación creada por aquellas personas que por obtener un lucro, destruyen cualquier forma de medio ambiente, con las consecuencias ambientales a nivel mundial. Si esto se repite, pronto veremos más desastres naturales imposibles de revertir en el mundo.

Cabe mencionar que para generar la normatividad a la que aludimos anteriormente, las dependencias, entidades y gobiernos estatales, cuentan con la fracción IX del artículo 43 de la LOAPF, en la que se establece como facultad de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal: “Prestar apoyo y asesoría técnico jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, sin perjuicio de la competencia de otras dependencias”. Situación que pueden

utilizar los Estados para actualizar su marco normativo acorde con la legislación federal y sobre todo, buscando en todo momento, el beneficio a su región<sup>76</sup>.

### C) Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 constituye el instrumento base de la planeación del Ejecutivo Federal y presenta los principios del gobierno y sus objetivos y estrategias. Es el instrumento rector de toda la acción de la administración pública federal y es presentado para su análisis y discusión al H. Congreso de la Unión<sup>77</sup>.

Se fundamenta en el artículo 25 de nuestra Carta Magna, el cual señala que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El propio artículo establece que 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 las libertades que otorga la Constitución.

A contrario de la política económica y social que lleva el gobierno, la Constitución le ordena al Estado Mexicano que sea éste, el que conduzca la economía, que tenga responsabilidad sobre la actividad económica nacional, situación que se ve muy alejada de la realidad, ya que el gobierno pretende no tener injerencia directa sobre la economía.

---

<sup>76</sup> En estos casos, un gobierno de un Estado que sabe que tiene determinadas actividades económicas que podrían desarrollar ampliamente, podrían buscar en su legislación local o con acuerdos con la Federación, estímulos fiscales para la implantación de industrias o actividades relacionadas con las características económicas de la región que se puedan ampliar para beneficio de su población, logrando con ello mayores inversiones y generación de empleos nuevos.

<sup>77</sup> Tal como lo establece la Ley de Planeación en su artículo 5.

Expresa el documento que "La importancia que la presente administración asigna a superar las desigualdades entre regiones ha llevado a establecer un sistema de planeación para el desarrollo regional y un nuevo marco de relaciones intergubernamentales en torno a este sistema. La planeación del desarrollo regional debe ser vista como un continuo de planeación y puesta en práctica de acciones, cuyo fundamento es el respeto de la libertad de cada región y entidad de controlar su propio destino en armonía con el resto del país; propiciar la interacción en sentido ascendente (desde los estados hacia la región y de ésta a la Federación) y en sentido descendente (de la Federación hacia la región). La sociedad civil organizada y el sector privado son actores fundamentales que deben incorporarse a este proceso de planeación del desarrollo regional".

En dicho documento se aplica el término mesorregiones, que son las unidades base del sistema de planeación para el desarrollo regional; se componen de varias entidades federativas que en forma práctica se integran para coordinar grandes proyectos que abarcan dos o más entidades federativas.

Explica que "La definición de estas mesorregiones busca organizar el país para facilitar la planeación y la colaboración entre entidades y la Federación. Para este propósito, se han definido las siguientes mesorregiones: Sur-Sureste: Campeche, Yucatán, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Guerrero, Veracruz y Puebla; Centro-Occidente: Jalisco, Michoacán, Colima, Aguascalientes, Nayarit, Zacatecas, San Luis Potosí, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos, Estado de México; Noreste: Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y Durango, y Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Durango. Un estado con intereses en dos regiones puede participar en ambas, lo cual permite una articulación entre mesorregiones."<sup>78</sup>

*"Distribución regional del PIB nacional (%)  
(1970-2000)*

REGIONES	1970	1980	1990	2000
1. NOROESTE	8.6	7.2	7.0	6.5
2. NORTE	7.7	6.8	6.9	6.9
3. NORESTE	9.1	9.0	8.8	8.9
4. CENTRO NORTE	7.2	6.8	7.4	7.8
5. OCCIDENTE	10.9	10.4	10.7	10.7
6. VALLE DE MEXICO	36.4	36.6	37.5	36.8
7. CENTRO	6.0	6.4	6.1	6.4
8. GOLFO	7.7	9.1	8.5	8.9
9. PACIFICO SUR	4.7	5.7	5.1	5.2
10. PENINSULAR	1.8	2.1	2.1	2.0
TOTAL NACIONAL	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Cálculos propios del Dr. Hernández Laos.<sup>79</sup>

La integración de mesorregiones, en mi opinión, debe basarse en un verdadero estudio de las condiciones geográficas, coincidencia de intereses y propuestas de proyectos que se quieren desarrollar en esa región, ya que no es concebible que se quieran meter en una sola mesoregión estados cuyos intereses y capacidad económica sea totalmente distinta, como por ejemplo, Tabasco y Guerrero, cuyos intereses, relaciones económicas, tipo de geografía y costumbres, son totalmente distintas y difícilmente se podría generar un proyecto en conjunto. En cambio Guerrero tiene más coincidencias e intereses comerciales con Michoacán y éste último pertenece a otra mesorregión.

También el Plan Nacional de Desarrollo da origen a los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales, que se constituyen en los mecanismos operativos para lograr el cumplimiento cabal de los objetivos y metas planteadas para el año 2006, y señalar los procesos, programas y proyectos a ser llevados a la práctica.

<sup>79</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Op. Cit., pág. 10.

Otra de las perspectivas que presenta el documento se relaciona con el crecimiento de la población: El grupo de población de 15 a 64 años continuará aumentando su tamaño (de 59 millones en 2000 a 75 millones en 2010 y 87 millones en 2030) y con ello aumentará también el potencial productivo y de creación de riqueza del país... "Se estima que sin contar los rezagos acumulados, el número de nuevos demandantes de empleo, aunque decreciente, seguirá siendo muy significativo, al menos en los próximos tres lustros: De cerca de 1.2 millones anuales entre 2000 y 2005; de 1.1 millones de 2005 y 2010, y de poco menos de un millón entre 2010 y 2015. Sin embargo, a partir del cuarto lustro del presente siglo, la demanda de empleos crecerá a razón de 800 000. En consecuencia, la población económicamente activa, que en la actualidad es de poco más de 43 millones de trabajadores, ascenderá a casi 55 millones en 2010 y a cerca de 69 millones en 2030.

De lo anterior, podemos apreciar los que solemos llamar los mexicanos "cuentas alegres" ya que con la reciente "reforma fiscal" y la situación crítica en el mundo respecto de la economía, podremos esperar que en los próximos años, se reduzca el número de nuevos empleos, y en el corto plazo, al parecer, habrá una reducción brusca de empleos ya existentes, por lo que un documento de tales características debería ser un documento más apegado a la situación real de la economía y con una visión más amplia y cercana hacia lo que hay que hacer, que a lo que se puede presentar.

Menciona el Plan que la "transformación en la estructura por edades propiciará una relación cada vez más ventajosa entre la población dependiente (menores de 15 años y mayores de 65) y la población en edad laborar (entre 15 y 64), lo que abrirá durante las próximas tres décadas una "ventana de oportunidades transitoria" o "bono demográfico", al aumentar más rápidamente la población en edad laborar que la población dependiente."

El bono demográfico en la próxima década podría convertirse en un importante factor para el desarrollo del país si logramos crear los empleos necesarios, al propiciar una

---

<sup>79</sup> Hernández Laos, Enrique, Ponencia: "Perspectivas del Desarrollo Regional en México frente a la Globalización", Profesor Investigador del Departamento de Economía de la UAM Iztapalapa, en el Foro "Planeación Regional Integral. Una Visión Prospectiva 2020", el 11 de febrero de 1999.

mayor capacidad de ahorro de los hogares y el despliegue de estrategias más eficaces tanto de formación y utilización de los recursos humanos disponibles, como de acumulación y movilización de activos. Sin embargo, la ventana de oportunidad empezará a cerrarse a medida que se intensifiquen las presiones para atender las demandas del envejecimiento demográfico. El eficaz aprovechamiento de esta ventana de oportunidad podría contribuir a impulsar otro círculo virtuoso de más empleo, más ahorro, más inversión.

La explicación del por qué a nuestro campo no se le ha apoyado es a la siguiente manera de pensar: En esta etapa de transición que experimenta México en los comienzos de siglo, se observa una clara hegemonía de la concentración económica y demográfica en el sistema de ciudades, la cual tenderá a mantenerse o acentuarse en las siguientes décadas, e implicará la consolidación de una nación de ciudades de carácter industrial y terciarias, proceso que debe ser planeado con el mayor rigor posible. Por otro lado, en el México rural existen millares de localidades que concentran a millones de ciudadanos, las cuales deberán integrarse al circuito moderno constituido por núcleos urbanos interrelacionados con la economía global.

Las transiciones, se expresa en el plan, no comienzan ni se agotan en el sexenio 2001-2006, lo trascienden. El gobierno surge de la transición y debe gobernar para el cambio, aceptando el reto de renovar profundamente las políticas públicas, con el fin de:

- Aprovechar las oportunidades que ofrecen las transiciones.
- Mitigar sus efectos adversos.
- Actuar con plena conciencia de las inercias que propician.
- Modular, cuando sea deseable y posible, su velocidad.
- Establecer mecanismos adecuados para compartir los beneficios entre todos.

“...Las transiciones demográfica, social, económica y política serán la plataforma de lanzamiento para orientarnos hacia el país que deseamos construir. Para lograrlo debemos respetar tres prioridades: fortalecer un desarrollo social y humano con énfasis

en educación de vanguardia y en un sistema integral de salud; lograr un desarrollo económico dinámico, con calidad, incluyente y sustentable, que promueva la competitividad nacional, y transformarnos en una sociedad que crezca con orden y respeto, con gobernabilidad democrática y seguridad pública”.

### Las transiciones

### Prioridades nacionales

Demográfica

Política

Una sociedad que crezca con orden y respeto, para lo que se requiere: gobernabilidad práctica y seguridad pública.

Económica

Un desarrollo con calidad que destaque un desarrollo económico, dinámico, incluyente, sustentable y la competitividad nacional.

Social

Un desarrollo social y humano con énfasis en educación de vanguardia y un sistema integral de salud.

Hay expresiones en el Plan que son solo utopías puesto que menciona la supuesta misión del Poder Ejecutivo Federal, situación que es clara que, también ha quedado como una mera expresión de las buenas intenciones de quienes elaboraron el documento: La misión del Poder Ejecutivo Federal 2000-2006 es conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de derecho.

- Contar con una política de finanzas públicas sanas, que nos permitan apoyar las acciones que encaminen al país hacia el desarrollo que se requiere.
- Ser un buen gobierno, mediante la implantación de prácticas y procesos que garanticen la concreción de los resultados del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- Tener un gobierno inteligente, eficaz, efectivo, que haga más y cueste menos.
- Establecer al desarrollo humano como eje rector de su acción, para diseñar e instrumentar políticas públicas que den lugar a un desarrollo económico dinámico, incluyente y en armonía con la naturaleza. Crear las condiciones políticas, económicas y sociales que promuevan los procesos de desarrollo nacional.
- Establecer una nueva cultura de gobierno basada en el humanismo, la equidad, el cambio, el desarrollo incluyente, la sustentabilidad, la competitividad, el desarrollo regional, el Estado de derecho, la gobernabilidad democrática, el federalismo, la transparencia y la rendición de cuentas.
- Consolidar la transición a una democracia plena.
- Garantizar la vigencia del Estado de derecho.
- Insertar a México en la competitividad internacional, equilibrando los beneficios y costos de la globalización.
- Dar seguridad personal al ciudadano y a su familia.
- Eliminar las restricciones legales y estructurales de la economía para desatar un proceso creativo que impulse el desarrollo económico del país en forma sostenida y sustentable.<sup>80</sup>
- Innovar en todos los planos de la vida nacional: Científico, jurídico, económico, social, educativo, administrativo, etcétera.
- Llevar a cabo una revolución educativa que permita el desarrollo del país y una alta calidad de vida para toda la población.<sup>81</sup>
- Sentar las bases, irreversibles, de un nuevo modo de comportamiento y cultura política, basado en una ética pública“.

<sup>80</sup> Lo que significa modificar la Constitución en los aspectos de electricidad y petróleo, para que la "inversión extranjera" pueda intervenir directamente en nuestros recursos.

<sup>81</sup> Hasta el momento no se ha tocado el tema en el Congreso de la Unión, derivado de que probablemente los "funcionarios" todavía no descubren lo que significa una "revolución educativa", aunque su simple mención, obliga a que se recuerde lo importante que puede ser la educación en este país.

El Plan, cuando alude al desarrollo regional y federalismo relata: "El país tiene una conformación topográfica muy diversa que ha condicionado la estructura territorial de las ciudades y de la actividad económica: El paso de la Sierra Madre Oriental, la Sierra Madre Occidental y el cinturón desértico del Trópico de Cáncer, condiciona el clima, el agua, la fertilidad y los riesgos.

"La labor del hombre sobre la geografía ha llevado a resultados no menos dramáticos. En los últimos años ha crecido la brecha entre ingresos y oportunidades de centros poblacionales prósperos y centros rezagados. Esta brecha apenas se ha mitigado entre regiones.

"El resultado es que vivimos en un México de fuertes contrastes. Existen enormes diferencias en cuanto a condiciones geográficas y una inmensa diversidad en sus recursos naturales.

"El desarrollo económico y humano es desigual a lo largo y ancho del país, causando grandes desequilibrios: algunas zonas son modernas e industrializadas, mientras otras son pobres y poco desarrolladas. La falta de políticas claras de desarrollo regional ha dado lugar a la coexistencia de varios Méxicos dentro un mismo territorio.

"Los datos disponibles indican que el Distrito Federal registra en la actualidad un índice de desarrollo humano similar al de naciones que ocupan las posiciones 21 y 22 en la clasificación mundial, en tanto que Chiapas y Oaxaca<sup>82</sup> tienen un índice semejante al de los países que se encuentran en los lugares 101 y 102.

"La migración ha sido un mecanismo para transferir remesas de las regiones más ricas a las más pobres y reducir presiones en estas últimas. El costo de la migración lo absorben los propios migrantes, sus familias y sus comunidades. Sin embargo, a pesar de

---

<sup>82</sup> ¿Y Guerrero donde queda?, según los estudios de pobreza en el país los estados de Oaxaca y Guerrero tienen condiciones semejantes, en ambos estados se pueden ver imágenes de pobreza que nada le piden a las que existen en la India y Afganistán. Los estados más pobres del país sin duda son Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

su intensidad, no se han reducido las diferencias entre regiones. El 18% de los mexicanos vive en lugares distintos a su entidad de nacimiento, el doble del observado en 1970. Además, en los últimos 30 años se ha incrementado más de 10 veces el número de mexicanos que vive en los Estados Unidos de Norteamérica.

Este gobierno fortalecerá el federalismo para responder a la demanda social por una distribución más equitativa de oportunidades entre regiones, mediante la distribución adecuada de atribuciones y recursos entre los órdenes de gobierno para mejorar la competitividad y cobertura de los servicios públicos.

Respecto al Federalismo, el plan menciona que en el mundo moderno y globalizado en el que vivimos, es cada vez más evidente que la descentralización responsable y cuidadosa, basada en criterios de eficacia, respeto a la autonomía y equidad, rinde mayores frutos que la concentración de funciones, facultades y recursos, al mismo tiempo que facilita el ahorro de recursos, la eficacia y el desarrollo sustentable.

Para que un país tenga éxito en el nuevo esquema mundial, es necesario contar con gobiernos ágiles, responsables, con capacidad de respuesta y herramientas para enfrentar los retos que impone el desarrollo. Las estrategias para resolver necesidades y crear condiciones de desarrollo en cada localidad, deben quedar en manos de las entidades federativas y los municipios para llegar a un nuevo pacto federal que habilite a cada orden de gobierno para ejecutar acciones que respondan de manera inmediata y efectiva a las necesidades de la población, y que se traduzcan en una mejora en su calidad de vida.

Es necesario fortalecer el federalismo en México. Es la forma como el desarrollo de las diferentes regiones que componen nuestro vasto territorio puede lograr que las menos desarrolladas mejoren sus condiciones y que la Federación se vea fortalecida mediante un sano desarrollo regional".

En la medida en que se fortalezcan los mecanismos para acercar las decisiones de gobierno al ámbito en el que éstas son requeridas, en esa medida será el grado de pertinencia que tengan para resolver los problemas o aprovechar las oportunidades de las

localidades en cuestión, elevando de esta forma el impacto y la eficacia en el uso de los recursos y logrando mejores resultados para la población, que cada vez demanda más y mejores satisfactores a sus necesidades.

“El Ejecutivo federal está comprometido a acelerar el proceso de federalismo, la justa redistribución del gasto, la capacidad para generar mayores ingresos, así como el poder de la decisión y de ejecución de obras y prestación de servicios públicos, hacia los gobiernos locales. Por ello, resulta indispensable fortalecer y respetar las autonomías estatales y municipales, reconociendo la capacidad de autodeterminación y ejecución de los órdenes de gobierno, habilitándolos para que sean los principales artífices de su desarrollo”.

Como podemos observar en el contenido del documento, más que un plan, parece ser un relato de declaraciones y de buenas intenciones, no otorga lineamientos específicos a seguir para conseguir los objetivos del plan (¿tiene objetivos?), situación que en nada ayuda al diseño de un proyecto de nación y que, como se ha visto, está corriendo la misma suerte que los demás planes nacionales de desarrollo, el de ser sólo un documento de consulta académica y nada más, ya que si uno le consulta a un funcionario de gobierno o servidor público federal en qué consiste el Plan Nacional de Desarrollo, la gran mayoría no tendrán ni la menor idea de lo que contiene.

Sin embargo, tiene un intento prospectivo: “La sociedad mexicana requiere un Estado que planee sus acciones a largo plazo y las encamine a lograr un país cada vez más justo y humano, con capacidad de respuesta que inspire confianza. Por esta razón, se ha propuesto una visión de México para el año 2025, cuando su población habrá alcanzado por lo menos la cifra de 126 millones de habitantes, de los cuales 18 millones serán jóvenes entre 15 y 24 años y 13.5 millones serán personas mayores de 65 años.

Para entonces, la cobertura en educación deberá ser de 100%, el promedio de escolaridad de 12 años y el analfabetismo prácticamente no existirá; el nivel de vida de la población se habrá incrementado, y habrá desaparecido la pobreza extrema; los servicios de salud darán cobertura universal, existirá respeto y cuidado del medio ambiente y se habrán

consolidado formas de convivencia y de participación democrática que fortalecerán la confianza de los individuos en sí mismos y en un gobierno respetuoso de las instituciones, que atenderá con eficacia y transparencia las demandas y necesidades de la población.

Alcanzar las condiciones descritas implica que el desarrollo social y humano sea concebido como un proceso de cambio sustentado en la educación, tendiente a construir oportunidades de superación para amplios sectores de la población, con criterios de equidad en todos los aspectos, orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género; a desarrollar las capacidades educativas y de salud; a incrementar la satisfacción de necesidades básicas y la calidad de vida de los habitantes del país, a reforzar la cohesión social de las colectividades y la armonía con el medio ambiente.

Además del acceso a más altos niveles de bienestar, este proceso conduce a una mejor comprensión por parte de los ciudadanos de sus derechos y obligaciones, lo que propiciará mejores condiciones para su inserción social y da un fuerte impulso a la iniciativa individual, estableciendo así las bases para una emancipación individual y colectiva, producto de la seguridad que da la capacidad y confianza en sí mismo."

Como podemos advertir, siguen siendo buenas intenciones en papel, sin embargo, una innovación del Plan es hacer una prospectiva a futuro, lo que sería adecuado lograr es que se implementaran metas específicas en periodos de tiempo, para que se tenga un punto de referencia y un medio para el cálculo de los resultados. Sin embargo, contiene algunas referencia de las acciones a realizarse:

Las estrategias del desarrollo incluye:

- a) "Apoyar a los microempresarios y a los trabajadores por su cuenta para que logren una vinculación productiva con el mercado, mediante la asesoría y la capacitación.
- b) Establecer un sistema sólido de instituciones financieras que potencie la capacidad productiva de la población emprendedora de bajos ingresos,

fortalezca la cultura del ahorro y permita a estos grupos su incorporación a la vida productiva del país.

- c) Promover el desarrollo rural y el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las familias de este sector mediante el apoyo a la inversión, la integración de cadenas productivas, el desarrollo de nuevas capacidades y la transferencia de tecnología.
- d) Ampliar las oportunidades para la creación y desarrollo de proyectos productivos que beneficien directamente a los grupos vulnerables de las comunidades indígenas.
- e) Ampliar la infraestructura básica para la transmisión digital con el fin de ampliar su cobertura a localidades rurales o urbanas de alta marginación.

Estrategias para promover el desarrollo económico regional equilibrado:

- a) Fortalecer las economías regionales, en especial, las más rezagadas.
- b) Apoyar el respeto a los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de cada localidad.
- c) Garantizar la sustentabilidad ecológica del desarrollo económico en todas las regiones del país.
- d) Apoyar el desarrollo turístico municipal, estatal y regional.
- e) Crear núcleos de desarrollo sustentable que desalienten la migración regional.
- f) Proyectar y coordinar, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional.
- g) Desarrollar las fronteras Norte y Sur del país en concordancia con su potencial económico y con sus especificidades naturales y sociales.

Estrategias para las relaciones entre los poderes de la Unión y un auténtico federalismo:

- a) Promover una relación equilibrada entre los poderes de la Unión.
- b) Contribuir, en lo que corresponda al Ejecutivo Federal, a potenciar la aportación de los poderes de la Unión al interés público.

- c) Procurar la construcción de una interacción fructífera del Ejecutivo Federal con los poderes Legislativo y Judicial de la Unión en beneficio del interés público, en un esquema de responsabilidad compartida.
- d) Impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios.
- e) Fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública
- f) Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas.
- g) Impulsar el federalismo en materia económica.
- h) Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.<sup>83</sup>

**Aportaciones y participaciones federales  
a las entidades federativas como proporción  
del PIB, 1982-2000**

Año	Aportaciones y participaciones federales
1982	1.8
1983	2.1
1984	5.4
1985	5.3
1986	5.0
1987	5.1
1988	6.3
1989	5.6
1990	6.0
1991	5.9
1992	6.1
1993	6.3
1994	6.3
1995	5.9
1996	6.2
1997	6.6
1998	6.5
1999	7.0
2000	7.2

(MILLONES DE PESOS corrientes)<sup>84</sup>

<sup>83</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Op. Cit., pág. 121-122.

<sup>84</sup> INEGI. El ingreso y el gasto público en México (varios años); Sistema de Cuentas Nacionales de México; SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal; Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública. 4° trimestre de 2000.

#### D) Ley de Planeación.

Una de las leyes que requieren de una actualización urgente es precisamente la de Planeación, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.

El artículo 1º de dicho ordenamiento establece: "Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

- I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal;
- II. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- III. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;
- IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la celebración del plan y los programas a que se refiere esta ley; y
- V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas".

Como se advierte, con esta Ley se plantean las bases para lo que se llama el Sistema Nacional de Planeación Democrática, donde, por primera vez, se abre la posibilidad de participación de grupos sociales, aunque hay que hacer notar que no se incluye al ciudadano como ente participativo, que en este último proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo se abrió de manera importante, en su calidad de particulares.

Su artículo 2º establece: "La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios: ..."

"... 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 de gobierno;

"V. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional;..."

El artículo 3º explica los fines de la planeación: "Para los efectos de esta 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.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados."

La Ley establece que se debe conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, así como la obligación del Presidente de la República y Secretarios de Estado de informar los avances y resultados del Plan Nacional de Desarrollo. Situación anterior que se aplica en la presentación del informe y las comparencias de los Secretarios de Estado ante el Congreso de la Unión.

El artículo 5 dispone que: "El Presidente de la República remitirá el Plan (Nacional de Desarrollo) al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan".

El artículo 6 establece la obligación del Presidente de la República de informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país y, en el mes de marzo de cada año, la presentación del informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y Programas Sectoriales.

El artículo 8 refiere sobre el informe que deben de rendir los Secretarios de Estado respecto el avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en el Plan, así como los resultados de las acciones previstas.

Sin duda, el último párrafo del artículo 8 de la Ley de Planeación, establece algo que no ha sido aplicado en ningún momento: Las relaciones que hubiere entre el proyecto de Ley o negocio de que se trate y los objetivos de la planeación nacional, relativos a la dependencia o entidades a su cargo, es decir, que cuando algún funcionario federal o paraestatal asiste ante las comisiones del Congreso, nunca menciona que el proyecto de Ley tenga alguna relación con el Plan Nacional de Desarrollo, si esto se aplicara, se evitaría que cada 6 años la nueva administración invente sus propias actividades y, del mismo modo, que cada funcionario nuevo que llega al cargo, tampoco se ponga a inventar actividades y se desvíe del objetivo primordial del Plan.

El artículo 14 establece las atribuciones de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, en su fracción III, previene: "Proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República."

Atribución que se contraponía con la de la Secretaría de Desarrollo Social, contenida en el artículo 32 de la LOAPF, que señala: "Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional."

Sin embargo, al desaparecer la Secretaría de Programación y Presupuesto (S.P.P.) dicha atribución debe ser naturalmente absorbida por la SEDESOL, al igual que otras atribuciones que tenía la S.P.P., en una Ley de Planeación que necesita actualizarse, ya que falta saber a qué dependencia o dependencias se transmitieron dichas atribuciones.

Hay que suponer que como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público absorbió la mayoría de las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, sea a ésta, a la que envíen las facultades, además de las expresadas en el artículo 15 de la Ley de Planeación, sin embargo, habríamos que ser muy cuidadosos en este estudio, ya que, como vimos, la SEDESOL tiene en la LOAPF atribuciones específicas que nombra la Ley de Planeación.

El artículo 16 menciona de manera general a la Administración Pública Federal como aquella a la que le corresponde la generalidad de las intervenciones para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, situación que abre la posibilidad de que cada dependencia, en el marco de sus atribuciones, proponga lo correspondiente a su sector en el Plan Nacional de Desarrollo, sin embargo no hay que olvidar que el presente Plan tiene una proyección de acciones en los siguientes 25 años, para lo cual se debería establecer una condición en la que haya la obligación de no desviar los objetivos generales del anterior Plan Nacional de Desarrollo, ya que cada 6 años vemos un viraje, mayor o menor de acciones en el gobierno, que provoca que se pierdan programas importantes, con el consecuente desperdicio de recursos. La misma participación se les otorga a las entidades paraestatales. En los artículos 17 y en 18 se establece que será la Secretaría de la Contraloría la encargada de darle seguimiento a los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

El artículo 21 establece que: "El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma

posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo”.

Como se explicó anteriormente, el actual Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 tiene proyecciones a 25 años como proyecto hacia lo que se quiere llegar, sin embargo, la obligación de cumplir con los objetivos del Plan, no podrá exceder de los 6 años del presente gobierno, del cual, por cierto, ya van dos.

El artículo 25 establece que: “Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.”

Situación que se presenta con la definición de las mesorregiones existentes en el actual Plan Nacional de Desarrollo, pero continúa expresando el artículo 26: “Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector”.

El artículo 27 ordena 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. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.”

El actual Plan Nacional de Desarrollo en su anexo, contiene la relación de temas para la elaboración de programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales, que son prioridad nacional para el actual régimen de gobierno.

• Educación	• Procuración e impartición de justicia
• Energía	• Salud
• Comercio Interior y Exterior	• Soberanía
• Desarrollo en las regiones Sur-Sureste; Centro país, Centro-Occidente, Noreste, Noroeste, así como los programas Puebla-Panamá, Frontera Norte y Frontera Sur.	• Seguridad nacional
	• Seguridad pública
	• Seguridad social
	• Comunicaciones
• Desarrollo urbano	• Trabajo y empleo
• Financiamiento para el desarrollo	• Vivienda
• infraestructura	• Federalismo
• Ciencia y tecnología	• Combate a la corrupción
• Medio ambiente y recursos naturales	• Desarrollo social
• Modernización del gobierno	• Cultura
• Producción del gobierno	• Deporte
• Producción y abasto de alimentos	• Protección civil
• Turismo.	• Población
• Prevención y atención de desastres naturales	• Cultura política y participación ciudadana

Con apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 33 establece la coordinación que debe haber entre el Ejecutivo Federal y las entidades federativas a efecto de que participen en la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta, tomando en consideración la participación que corresponda a los municipios.

Es por eso que el artículo 34 instituye: "Para los efectos del artículo anterior, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas:

- I. Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;
- II. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;
- III. Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción; y

IV. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

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

Huelga decir que la Secretaría que actualmente propone los procedimientos es la que tenga que ver con el programa a aplicarse, pero, de manera general, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que propone los procedimientos a seguir, ya que generalmente un programa requiere de la autorización de un presupuesto y es obvio mencionar, que quien aprueba el presupuesto, deba participar.

El capítulo VII establece las responsabilidades de los servidores públicos federales que no acaten lo establecido en la Ley de Planeación, independientemente de la responsabilidad civil, penal u oficial que se derive, lo cual tiene alto significado, ya que en el anterior y presente gobierno, más de un funcionario habría sido separado de su cargo por estar realizando acciones fuera del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas.

Es así que, como se mencionó en un principio, es urgente su actualización para que de manera definitiva y específica se sepa a qué dependencia le corresponden las facultades que están señaladas a la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto.

#### E) Disposiciones complementarias.

Como hemos comentado, el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, tienen la posibilidad de orientar el crecimiento regional, aplicando determinadas políticas de

carácter social, económico o de salud, dependiendo en gran medida de las características propias de cada región.

En virtud de que es la Secretaría de Desarrollo Social la encargada del desarrollo regional, mencionaremos algunos de los artículos del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.

El artículo 1º del Reglamento establece que: "La Secretaría de Desarrollo Social, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones que le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República."<sup>85</sup>

Entre las facultades del Secretario del Ramo se encuentran las de las fracciones del artículo 5º.

"I. Formular, dirigir y controlar la política general de desarrollo social y las actividades de la Secretaría y de las entidades del Sector, de conformidad con los objetivos, estrategias, lineamientos, políticas y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y con los que expresamente determine el Presidente de la República...

VI. Someter los proyectos de los programas sectoriales a la consideración y aprobación del Presidente de la República, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; remitir a ésta los proyectos de los programas regionales y especiales, para que a su vez los someta a la consideración y aprobación del Presidente de la República, y aprobar los programas institucionales de las entidades del Sector..."

Con la reciente modificación al Reglamento Interior, la Subsecretaría de Desarrollo Regional se transforma en la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano. La cual, en su artículo 7, tiene en sus facultades la definición de microrregiones que requieren atención

---

<sup>85</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 2001. México. Página 4 (Primera Sección).

inmediata o prioritaria, sus programas, proyectos y acciones a éstas, el impulso al federalismo y la participación comunitaria a través de programas regionales, municipales y especiales de desarrollo, promover la participación de programas de desarrollo social y humano, así como apoyar y fortalecer la atención a sectores sociales en condiciones de vulnerabilidad.

El artículo 16 establece las atribuciones de la Coordinación General de Microrregiones, la cual identifica las regiones, zonas, municipios y comunidades del país con mayores rezagos y menos crecimiento para la integración de las microrregiones, establece los criterios, normas y lineamientos para el diseño y ejecución de programas y acciones para la atención integral a las microrregiones, dar seguimiento a la operación de los subcomités de atención a regiones prioritarias y los consejos microrregionales, promover la celebración de convenios entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de los estados y los municipios, en el marco de los convenios de desarrollo social, así como su seguimiento a los programas y convenios sobre desarrollo social y humano con enfoque territorial que le sean asignados.

También puede promover la participación de las instituciones de investigación superior, empresas y fundaciones privadas, relacionados con el desarrollo de microrregiones.

En el artículo 18, la Coordinación General de Prospectiva y Planeación tiene las atribuciones de realizar la planeación prospectiva para las estrategias y programas de largo plazo de la Secretaría, asegurar la concurrencia de propósitos de las acciones locales y microrregionales, con los objetivos de la Secretaría, así como promover procesos de planeación prospectiva para el combate a la pobreza, en las entidades federativas en donde se instrumente la estrategia de atención a las microrregiones de mayor marginalidad social.

Esta Coordinación guarda especial importancia a futuro, puesto que si logra tener la información necesaria y la visión adecuada, puede realizar proyectos que inserten motores de producción y generación de empleos en las regiones del país, incluso hasta de los proyectos importantes que se puedan aplicar en las mesorregiones.

La Dirección General de Desarrollo Social y Humano, en su artículo 22, entre otras facultades, tiene las de dar seguimiento al ejercicio del gasto público asignado a la ejecución de acciones e inversiones de los convenios de desarrollo social, así como la aplicación de las transferencias de fondos que se realicen a favor de los gobiernos de los estados y municipios, derivado de dichos convenios; propone políticas, estrategias y acciones para fortalecer los sectores sociales en condiciones de vulnerabilidad por parte de los gobiernos municipales.

Es de observar que esta Dirección General de Desarrollo Social y Humano tiene la responsabilidad de que los recursos que se derivan de los programas, proyectos y acciones de los convenios de desarrollo social, se apliquen de manera transparente y para los fines programados, esto debe de ser de manera regular y con un estricto seguimiento, ya que algunos gobiernos municipales tienen la mala costumbre de cambiar los objetivos de los recursos, que en muchas ocasiones son justificadas, sin embargo, debido a que no fueron gastos programados, se presta a pensar que hubo desvío de recursos.

En lo anterior, como ejemplo, en un municipio del Estado de Guerrero, se había propuesto el drenaje y la pavimentación de una comunidad, sin embargo, la verdadera necesidad era la construcción de un pozo de agua, por lo que los recursos se destinaron a esta necesidad, pero aún cuando quisieron justificar el cambio de proyecto, esto generó que las dependencias dejaran de otorgar ayuda al municipio tan necesitado de recursos.

En las atribuciones que le da el artículo 23 a la Dirección General de Políticas Sociales está la de coordinar y realizar estudios y análisis que apoyen la promoción de políticas y estrategias de desarrollo social y humano en las entidades federativas; proponer la implementación de programas regionales, municipales y especiales de desarrollo, tener comunicación con las secretarías de desarrollo social o sus equivalentes de los gobiernos estatales para apoyar la conjunción de esfuerzos entre las dependencias de la administración pública federal, los gobiernos estatales y municipales para la operación adecuada de los comités de planeación y dar una planeación y dirección al desarrollo regional.

Pero cualquier programa de desarrollo social y regional que maneja recurso requiere de un área para el seguimiento del adecuado manejo y aplicación de los recursos, la Secretaría de Desarrollo Social cuenta con la Dirección General de Eficiencia de Programas de Desarrollo Social, donde establece los procedimientos que garantizan que los programas para la superación de la pobreza operen con calidad y eficiencia, guardando en todo momento la congruencia con los objetivos institucionales y con las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo.

Asimismo, puede proponerse la actualización de la normatividad interna para el adecuado cumplimiento de los programas de superación de la pobreza y apoya la operación de los programas en las entidades federativas y municipios.

En mi experiencia, es muy importante poder orientar a los municipios para la aplicación adecuada de los recursos, ya que en muchas ocasiones, hay desviación de recursos más por ignorancia que por mala fe, puesto que los ayuntamientos no cuentan con el personal preparado para que aplique los presupuestos para los programas, es por eso que resulta de fundamental importancia que existan áreas centrales que apoyen y orienten al municipio.

Existen dos áreas que tienen relación con el ordenamiento territorial y la manera del crecimiento urbano y regional, a una de ellas se le establecen sus facultades en el artículo 26, la Dirección General de Ordenación del Territorio, la cual tiene como responsabilidad instrumentar las acciones de ordenación del territorio derivadas de los planes y programas correspondientes, formulando recomendaciones para su cumplimiento en los convenios y acuerdos que en la materia suscriba la Secretaría de Desarrollo Social con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con los gobiernos estatales y municipales, con la participación de los sectores social y privado; instrumentar procesos de planeación, normatividad, estudios y proyectos que permitan ordenar regionalmente el territorio nacional; establecer y promover programas regionales de ordenación del territorio así como elaborar proyectos estratégicos de acción regional, que permitan planificar y llevar a cabo la prospectiva del territorio urbano, así como impulsar

estudios, proyectos y programas que promuevan la competitividad y el desarrollo sustentable de las regiones a través de la aplicación de modelos de mejores prácticas, así como programas de asistencia técnica y capacitación a técnicos y operadores de la infraestructura y los servicios de impacto regional.

La otra área participante es la Dirección General de Desarrollo Urbano y Regional que en su artículo 27, entre otras facultades, promueve y participa en la elaboración de mecanismos de planeación urbana y regional que las entidades federativas y los municipios soliciten, coordinar acciones e inversiones que propicien el desarrollo urbano y regional en las zonas conurbadas, metropolitanas y de los sistemas de centros de población; así como fomentar el desarrollo urbano sustentable de ciudades y regiones.<sup>86</sup>

Por último, la Secretaría de Desarrollo Social cuenta con tres órganos desconcentrados que son:

- Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda
- Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social.

Como todas estas acciones tienen repercusión en el desarrollo económico del país, se señalarán las principales facultades que tiene la Secretaría de Economía, en su artículo 34, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Secretaría formula y conduce las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país, establece la política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, en coordinación con las dependencias competentes, así como promueva, oriente y estimule la industria nacional y fomente la pequeña y mediana industria.

Es necesario que haya una intensa comunicación entre las dependencias y entidades de la administración pública federal para que los programas y acciones que se hagan para el desarrollo regional sea de manera coordinada, para que no se dupliquen acciones o no se

deje desprotegido algún sector necesitado, situación que desafortunadamente no acontece, parece ser que las dependencias se identifican por su coto de poder único, dejando de compartir información o proyectos a las otras dependencias, situación que si no se corrige seguirá trayendo como consecuencia el despilfarro de recursos que siempre ha caracterizado al servicio público.

De esta manera relacionaremos la legislación básica para el federalismo y el desarrollo regional que aplica en nuestro país.

## I. LEYES.

Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista. (D.O.F. 4 de diciembre de 1949).

Ley de Sociedades de Solidaridad Social. (D.O.F. 27 de mayo de 1976).

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. (D.O.F. 31 de diciembre de 1976).

Ley de Coordinación Fiscal. (D.O.F. 27 de diciembre de 1978).

Ley Federal de Vivienda. (D.O.F. 7 de febrero de 1984).

Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social. (D.O.F. 9 de enero de 1986).

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. (D.O.F. 28 de enero de 1988).

Ley Federal de Turismo. (D.O.F. 31 de diciembre de 1992).

Ley General de Asentamientos Humanos. (D.O.F. 21 de julio de 1993).

---

<sup>86</sup>. Ibidem.

## II. REGLAMENTOS.

Reglamento de la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. (D.O.F. 8 de diciembre de 1975).

Reglamento de la Ley de Obras Públicas. (D.O.F. 11 de septiembre de 1981).

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. (D.O.F. 18 de noviembre de 1981).

Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres. (D.O.F. 1 de noviembre de 1983).

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. (D.O.F. 26 de enero de 1990).

Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares. (D.O.F. 6 de enero de 1993).

Reglamento de la Ley Federal de Turismo. (D.O.F. 2 de mayo de 1994).

Reglamento Interno de la Comisión Ambiental Metropolitana. (D.O.F. 9 de julio de 1997).

Reglamento del consejo promotor para la integración al desarrollo de las personas con discapacidad. (D.O.F. 1 de diciembre de 1997).

Para la aplicación de recursos, programas y acciones para el desarrollo regional es importante tomar en cuenta la legislación que sobre la materia se vaya a aplicar. También es necesario pensar en una codificación única de los reglamentos y decretos para evitar el reglamentismo, considerando que la emisión de una sola ley y reglamento sobre temas en común podría hacer más clara y transparente la aplicación de recursos y la consecuente generación de proyectos productivos, es necesario aclarar que la ayuda institucional no debe ser ya solamente un paliativo a la pobreza, sino que al generar en las regiones estos proyectos productivos, generamos recursos a las personas que vivan en ellas, dando como consecuencia que su nivel de vida mejore notablemente.

### III. DECRETOS

Decreto por el que se crea el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda-FOVI. (D.O.F. 10 de abril de 1963).

Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de las Zonas Áridas. (D.O.F. 5 de diciembre de 1970).

Decreto que crea el Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado-FOVISSSTE. (D.O.F. 28 de diciembre de 1972).

Decreto por el que se establecen nuevos mecanismos de participación de las comunidades indígenas en la elaboración, aplicación y evaluación de la política indigenista que el Gobierno Federal lleva a cabo a través del Instituto Nacional Indigenista (D.O.F. 18 de junio de 1986).

Decreto promulgatorio del convenio internacional sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. (D.O.F. 24 de enero de 1991).

Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. (D.O.F. 30 de mayo del 2001)

Decreto por el que se aprueba el programa sectorial denominado Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006. (D.O.F. 27 de marzo del 2002).

Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. (D.O.F.6 de agosto de 1997).

Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (PROGRESA). (D.O.F. 8 de agosto de 1997).

Decreto por el que se aprueba el Programa para Superar la Pobreza 1995-2000 (D.O.F. 2 de febrero de 1998).

Decreto por el que se regula el organismo descentralizado Instituto Nacional de Adultos en Plenitud. (D.O.F. 17 de enero del 2002).

Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 (D.O.F. 30 de mayo del 2001).

#### IV. ACUERDOS

Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento. (D.O.F. 29 de agosto de 1979).

Acuerdo por el que se autoriza la creación del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares-FONHAPO. (D.O.F. 2 de abril de 1981).

Bases de Colaboración y Coordinación Intersecretarial, que celebran las secretarías de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Contraloría y Desarrollo Administrativo; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria y Turismo, para promover la superación de la pobreza y fomentar el desarrollo integral sustentable en las microrregiones, regiones de atención inmediata y regiones prioritarias. (DOF. 4 de enero de 2002).

Acuerdo por el que se crea el Fondo Nacional para la Vivienda Rural del FONHAPO. (D.O.F. 15 de abril de 1988).

Acuerdo por el que se expiden reglas generales sobre el sistema de ahorro para el retiro,

establecido en favor de los trabajadores al servicio de la Administración Pública Federal que estén sujetos al régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. (D.O.F. 4 de mayo de 1992).

Acuerdo por el que se regula la organización y funcionamiento interno del órgano desconcentrado denominado Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad. (D.O.F. 14 de diciembre de 1992).

Acuerdo por el que se delegan facultades a los Servidores Públicos de la Secretaría de Desarrollo Social que se mencionan, para celebrar convenios y contratos en materia de prestación de servicios profesionales, capacitación, arrendamiento, comodato y los relativos a congresos y convenciones. (D.O.F. 25 de enero de 1993).

Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas. (D.O.F. 19 de enero de 1994).

Acuerdo que tiene por objeto dar a conocer las variables y fuentes de información para apoyar a los estados en la aplicación de sus fórmulas de distribución entre los municipios, de las aportaciones federales previstas en el Fondo para la Infraestructura Social Municipal del Ramo General 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002. (D.O.F. 14 de enero del 2002).

Acuerdo mediante el cual se regula la organización y funcionamiento interno del órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo social, denominado Instituto Nacional de Solidaridad. (D.O.F. 24 de agosto de 1994).

Acuerdo de Coordinación para el Ordenamiento Ecológico de la Región denominada Corredor Cancún-Tulum. (D.O.F. 26 de octubre de 1994).

Acuerdo mediante el cual se establece el procedimiento para la autorización de los anteproyectos de vivienda nueva que se denominará Licencia para la Vivienda Nueva (VIN), a cargo de las entidades paraestatales, tanto federales como del Distrito Federal, así como de los promotores sociales y privados que estén legalmente constituidos y

desarrollen vivienda nueva. (D.O.F. 16 de mayo de 1995).

Acuerdo mediante el cual se establecen las bases para el otorgamiento de apoyos, facilidades y estímulos para fomentar el desarrollo de la vivienda e interés social y popular mediante sistemas de ahorro y/o autofinanciamiento. (D.O.F. 6 de junio de 1995).

Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Desarrollo Social. (D.O.F. 24 de septiembre del 2001).

Acuerdo por el que se crea el Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad. (D.O.F. 15 de agosto de 1996).

Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo Nacional de Desarrollo Urbano. (D.O.F. 7 de octubre de 1996).

Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional de Turismo Social. (D.O.F.6 de agosto de 1997).

Acuerdo que tiene por objeto establecer las microrregiones identificadas por sus condiciones de rezago y marginación conforme a indicadores de pobreza para cada región, estado y municipio. (D.O.F. 31 de enero del 2002).

Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social como órgano consultivo de la Secretaría de Desarrollo Social. (D.O.F.7 de diciembre de 1998).

Acuerdo por el que se publica el número de beneficiarios por estado y municipio del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A de .C.V. (D.O.F. 28 de febrero del 2000).

Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y y Alimentación (PROGRESA). (D.O.F. 15 de marzo del 2000).

Acuerdo Secretarial de intercambio de deuda pública en apoyo de proyectos de alto impacto social. (D.O.F. 7 de julio del 2000).

Acuerdo por el que se publican los Lineamientos Específicos para Mejoramiento de

Vivienda (cuarto adicional), de acuerdo al numeral 15 inciso c), de las Reglas de Operación del Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VivAh). (D.O.F. 25 de julio del 2000).

Acuerdo por el que se dan a conocer los criterios particulares de evaluación de los proyectos de alto impacto social y de las instituciones, que aplicará la Secretaría de Desarrollo Social, en su carácter de Coordinadora de Sector. (D.O.F. 1 de noviembre del 2000).

Acuerdo mediante el cual se identifican las regiones prioritarias y de atención inmediata por sus condiciones de rezago y marginación, conforme a indicadores de pobreza. (D.O.F. 31 de enero del 2001).

Acuerdo por el que se crea la Comisión para Asuntos de la Frontera Norte, como una comisión intersecretarial de carácter permanente. (D.O.F. 8 de febrero del 2001).

Acuerdo por el que los integrantes del Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal (PET), establecen las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal previsto en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002. (D.O.F. 25 de febrero del 2002).

Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional para la Integración de las Personas con Discapacidad. (D.O.F. 13 de febrero del 2001).

Acuerdo por el que se publica el monto asignado y la distribución de la población objetivo por entidad federativa de los programas de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VIVAH); de Tortilla a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.; de Empleo Temporal (PET), y de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). (D.O.F. 28 de febrero del 2002).

Acuerdo por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social. (D.O.F. 8 de agosto de 1997. Reformado en el D.O.F. el 6 de marzo del 2002.)

## V. CONVENIOS DE DESARROLLO SOCIAL FEDERACION-ESTADOS

Aguascalientes (D.O.F. 16 de noviembre del 2001).  
Baja California (D.O.F. 16 de noviembre del 2001).  
Baja California Sur (D.O.F. 16 de noviembre del 2001).  
Campeche (D.O.F. 16 de noviembre del 2001).  
Coahuila (D.O.F. 16 de noviembre del 2001).  
Colima (D.O.F. 16 de noviembre del 2001).  
Chiapas (D.O.F. 16 de noviembre del 2001).  
Chihuahua (D.O.F. 24 de mayo de 2000).  
Durango (D.O.F. 19 de noviembre del 2001).  
Guanajuato (D.O.F. 19 de noviembre del 2001).  
Guerrero (D.O.F. 19 de noviembre del 2001).  
Hidalgo (D.O.F. 19 de noviembre del 2001).  
Jalisco (D.O.F. 19 de noviembre del 2001).  
México (D.O.F. 19 de noviembre del 2001).  
Michoacán (D.O.F. 19 de noviembre del 2001).  
Morelos (D.O.F. 19 de noviembre del 2001).  
Nayarit (D.O.F. 19 de noviembre del 2001).  
Nuevo León (D.O.F. 19 de noviembre del 2001).  
Oaxaca (D.O.F. 30 de noviembre del 2001).  
Puebla (D.O.F. 19 de noviembre del 2001).  
Querétaro (D.O.F. 30 de noviembre del 2001).  
Quintana Roo (D.O.F. 21 de noviembre del 2001).  
San Luis Potosí (D.O.F. 21 de noviembre del 2001).  
Sinaloa (D.O.F. 21 de noviembre del 2001).  
Sonora (D.O.F. 21 de noviembre del 2001).  
Tabasco (D.O.F. 21 de noviembre del 2001).  
Tamaulipas (D.O.F. 21 de noviembre del 2001).  
Tlaxcala (D.O.F. 6 de febrero de 2001).  
Veracruz (D.O.F. 30 de noviembre del 2001).  
Yucatán (D.O.F. 23 de noviembre del 2001).  
Zacatecas (D.O.F. 30 de noviembre del 2001).

Los Convenios de Desarrollo Social son los instrumentos con los que el gobierno federal procura concertar la ayuda a las regiones de los estados que más lo requieren, teniendo una constante actualización respecto a la aplicación y destino de los fondos que se utilizan para el apoyo al combate a la pobreza.

Debemos recordar que deberá existir una modificación sustancial en los convenios de desarrollo social al momento de que se identifiquen los proyectos para las mesorregiones, así también cuando se definan las nuevas microrregiones que requieren la atención inmediata del gobierno.

## CAPÍTULO IV. ASPECTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS DEL DESARROLLO REGIONAL.

### A) Problemas sociales que genera la pobreza en México.

El Dr. Federico Seyde expresa que: "En un país de la complejidad estructural de México, el fenómeno de la pobreza presenta una naturaleza multidimensional por lo que su combate requiere de una gama muy diversificada de estrategias. En primer lugar es necesario reconocer que en nuestro país existen diferentes tipos y niveles de pobreza. Por un lado, existe la pobreza funcional o pobreza relativa que afecta a un estrato de la población que no alcanza el nivel de ingresos suficiente para cubrir sus necesidades de manera satisfactoria y concretar gradualmente sus expectativas de bienestar. Las personas ubicadas en esta situación desean superar su pobreza; sin embargo, no encuentran las oportunidades económicas ni las fuentes de trabajo necesarias para ello. Además de su impacto social, este tipo de pobreza limita las posibilidades de expansión del mercado interno y con ello afecta directamente al desarrollo económico general.

Por otro lado, tenemos la llamada pobreza estructural o pobreza extrema que afecta a grupos sociales que no sólo carecen de los ingresos necesarios para cubrir sus necesidades básicas (salud, alimentación, educación y vivienda), sino que además se encuentran en una situación que les niega totalmente la posibilidad de integrarse de manera exitosa al mercado. Lo anterior debido a la presencia de problemas que se arrastran desde la infancia como son la falta de educación y la desnutrición."<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Seyde Meléndez, Federico, Ponencia: "Combate a la Pobreza y Política Social de Estado", Investigador del Centro de Estrategia y Desarrollo S.C., dentro del Foro "Planeación Regional Integral. Una Visión Prospectiva 2020", el 12 de febrero de 1999.

La población activa es aquella parte de la población de un país ocupada en el proceso productivo y por cuyo trabajo recibe remuneración<sup>88</sup>. Según datos de la CEPAL, en 1997 la tasa de desempleo llegó al 35 o 40% de la población económicamente activa entre los 18 y 60 años, para el 2002 la tasa será del 30 al 35%.

La población actual en México llega casi a los 100 millones, de los cuales se estima que 45 millones viven en la pobreza y 25 millones de habitantes viven en la pobreza extrema.

La globalización es un fenómeno que uniforma al mundo, que une a las culturas con las mismas necesidades a través del adelanto tecnológico, pero también destruye el bienestar existente, pues polariza a las sociedades. En los países subdesarrollados con una gran población, las tierras fértiles y las ciudades comerciales e industriales sustentan densas poblaciones con bajos niveles de vida. En las naciones opulentas las densidades se concentran en las grandes ciudades y sus alrededores<sup>89</sup>.

En 1995 se perdieron 2.4 millones de empleos en diez meses, afectando a más de 10 millones de seres humanos, ya que cayeron en más de 52% las ventas internas en diez meses. La Sedesol comentó que la pobreza extrema se incrementó para quedar en 14 millones 284 mil mexicanos, para 2002, según cálculos del Secretario de Desarrollo Social, la pobreza extrema rebasa ya los 26 millones de personas.

El problema del desempleo trae consigo el no tener dinero y, por lo tanto, el no poder comprar nada, así cuando el índice de desempleo es muy alto, muchas tiendas se ven afectadas, no hay quien les compre, vienen las quiebras, cierran, despidiendo por supuesto a sus empleados y de esta forma crece el número de desempleados, estos desempleados no gastan porque no tienen dinero, repitiéndose estos pasos, se vuelven un círculo vicioso.

El Dr. Federico Seyde expresa que: "la superación de la pobreza requiere tanto de la acción del gobierno como del funcionamiento del mercado. Si bien es claro que debemos

---

<sup>88</sup> Serra Rojas, Andrés, Teoría y Práctica del Federalismo Mexicano, Op. Cit. Pág. 41.

<sup>89</sup> Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., pág. 42.

trascender los esquemas tradicionales, predominantemente asistencialistas y frecuentemente clientelistas, que han intentado de manera infructuosa superar la pobreza a través de la simple canalización de recursos públicos hacia determinados grupos; también es necesario reconocer que el mercado posee imperfecciones y asimetrías que imponen al gobierno y a sus instituciones la obligación de diseñar y aplicar políticas públicas que permitan regular su funcionamiento con un sentido social.

Debemos por lo tanto, relacionar el combate exitoso a la pobreza con el surgimiento y consolidación de instituciones de gobierno más democráticas y, en este sentido, más cercanas a los ciudadanos y sus problemas. Un factor que usualmente se pasa por alto al evaluar los programas de desarrollo y, en especial, los programas de combate a la pobreza es el contexto político en que se diseñan e instrumentan estas políticas públicas.

Es necesario trascender el paradigma tradicional de combate a la pobreza con sus perfiles unitarios, asistencialistas y centralistas, a fin de provocar el surgimiento de una nueva perspectiva que reconozca la enorme diversidad y complejidad del problema, así como el hecho de que la canalización de recursos financieros en ausencia de transformaciones culturales e institucionales profundas es insuficiente. Se debe por lo tanto contar con políticas públicas claramente diferenciadas que permitan atacar tanto la dimensión estructural como la dimensión funcional de la pobreza.

Particularmente importante con relación a la pobreza estructural es no convertir los programas asistenciales en eventuales obstáculos para la movilización de los recursos humanos necesarios para desarrollar la economía de un país. Los programas asistenciales al diseñarse y aplicarse inadecuadamente corren el doble riesgo de terminar beneficiando a grupos organizados de presión que realmente no los requieren, así como de inhibir la iniciativa personal y los esfuerzos de autosuperación".

En lo que coincidimos plenamente con el Dr. Seyde es que se debe evitar la generación de una cultura de la asistencia que lleve a las personas a rechazar actitudes emprendedoras (proyectos productivos) para simplemente aceptar su modo de vida. Lo anterior implica no sólo un diseño adecuado de las estrategias asistenciales a fin de limitarlas con precisión

en términos espaciales, temporales y personales, sino también un esfuerzo por acompañar estas estrategias con políticas educativas que cumplan con el doble objetivo de transmitir valores y actitudes emprendedoras, y de capacitar a las personas para su eventual inserción en actividades productivas.

Es importante recordar que el empleo en las personas les ofrece dignidad, amor propio, deseo de superación y un atractivo de los beneficios del ingreso, una persona que gana dinero es atractiva para su sociedad y un ejemplo para los demás, quien trabaja puede ofrecer a sus seres queridos mayores oportunidades de crecimiento, desarrollo personal y nuevas oportunidades de conocimiento, puede ofrecer a su familia un sustento importante.

“Con relación a la pobreza funcional o relativa, gran parte del problema radica en el hecho de que los recursos normalmente no son asignados a las actividades, comunidades e individuos que mejor pueden superar su condición de pobreza, y que están en condiciones de ejercer el mayor impacto en la transformación de las condiciones de su entorno que perpetúan las estructuras de la pauperización.

Uno de los principales problemas es que la evaluación tradicional de proyectos no contempla elementos institucionales y culturales capaces de afectar de manera determinante el desarrollo de las actividades productivas y la mejor asignación de los recursos. Es decir, si no se toman en cuenta los incentivos existentes en las instituciones y costumbres locales de cada comunidad, es posible que la inercia de la pauperización no pueda ser superada. En la mayoría de los casos, uno de los principales medios para la salida de la pobreza es, junto con la obtención de recursos, la transformación institucional que permita tener incentivos acordes con el desarrollo económico y social de las localidades.

“Es necesaria una nueva aproximación al complejo problema de la pobreza que permita que los recursos públicos cumplan con sus objetivos de manera efectiva. Debido a la variabilidad de costumbres e instituciones de lugar a lugar, es muy difícil crear una política homogénea que funcione de la misma manera y logre los mismos objetivos en todas las

localidades. En este sentido, es necesario arribar a políticas que efectivamente contemplen la participación de dichos actores locales y que se encuentren sustentadas en las características particulares de cada una de las comunidades, por lo cual se hace indispensable la descentralización" <sup>90</sup>

Por lo que podemos observar, el desempleo, la quiebra, la disminución de inversiones, etc., están sumamente relacionadas y forman parte de una cadena interminable, ya que una nos lleva a otra circunstancia y la cadena se extiende afectando al país entero.

Desde el punto de vista económico, la pobreza es "la incapacidad del individuo para generar incrementos en el producto marginal de su trabajo que le permitan ampliar sus posibilidades de elección entre diferentes bienes de consumo" <sup>91</sup>.

Hay que recordar que la pobreza produce la depresión de cualquier actividad, por lo que inhibe la iniciativa del individuo, destruye su autoestima y provoca una especie de resentimiento hacia la sociedad, culpando a ésta sobre su situación. Huelga decir que cuando no se tiene nada que perder (salvo su libertad), las personas en extrema pobreza pueden ser fácilmente manipulables para generar grupos de presión para lograr (muchas veces) beneficios económicos únicamente a sus líderes.

La Organización de las Naciones Unidas establece que la pobreza es: "..la falta de capacidades básicas que permitan adquirir o acceder a los bienes y servicios básicos o esenciales: una alimentación nutricionalmente adecuada de acuerdo con las pautas culturales de una sociedad, en una época determinada; servicios de salud personales (productos y servicios terapéuticos) y no personales (salud pública) y otros satisfactores que favorezcan la higiene personal y del hogar para preservar la salud y la reproducción biológica; una vivienda espacial y arquitectónicamente bien construida, con servicios

<sup>90</sup> Seyde Meléndez, Federico, Op. Cit.

<sup>91</sup> Barrón, Luis F., La Pobreza en México: paradoja de la política social. Revista del Senado de la República, Vol. 2, México, D.F. N°. 5. 1996, pág. 149.

básicos de agua, electricidad y drenaje; educación y socialización que incluya la educación para el trabajo; vestido, calzado, etc., y comunicaciones y transportes básicos"<sup>92</sup>.

En México, actualmente casi ocho millones de hogares mexicanos considerados "clase media" afrontan una difícil situación, que de tajo ha cancelado sus aspiraciones, a causa de una constante pérdida de poder de compra, deudas excesivas, desempleo y una férrea lucha por conservar lo que poseen: Casa, automóvil o negocios, por adquirir cosas nuevas<sup>93</sup>.

El Dr. Raygoza da como ejemplo que el 69.6 por ciento de las familias rurales tienen acceso a drenaje. Sin embargo, sólo el 54.6 por ciento del total poseen sistemas de drenaje convencional, y aproximadamente el 16 por ciento reporta no tener baño. Otro 17 por ciento de familias tienen drenaje al piso o a un río o arroyo. Por tanto, se genera un problema mayor para aquellos que usan agua de los lagos y los ríos, ya que estos generalmente están contaminados por aguas negras. Estas condiciones antihigiénicas incrementan la probabilidad de que estos individuos contraigan enfermedades como diarrea. De hecho, las enfermedades gastrointestinales son tres veces más frecuentes en las zonas rurales que en las urbanas. Además, sólo el 71.3 por ciento de las personas que viven en zonas rurales tienen una clínica cerca, mientras que el 87.5 de la gente urbana sí tiene acceso a este servicio. El acceso a la educación también es más bajo en zonas rurales que en urbanas, lo que explica la diferencia en los niveles de educación entre zonas urbanas y rurales.

"Si observamos las proporciones de acceso que tiene el sector rural a los servicios arriba mencionados, la situación no cambia mucho. Aproximadamente 56.4% de la gente rural no tiene acceso a drenaje y alcantarillado, el 20.5% de ellos tampoco tiene acceso a electricidad, y el 26.78% utiliza el acarreo de agua diariamente; estos porcentajes aumentan a 66.6, 30.4, y 38.4 por ciento, respectivamente, en el caso de los pobres extremos rurales. Estos números sugieren que los pobres rurales son aquellos con los

<sup>92</sup> Gutiérrez, Jorge V., "Pautas para una estrategia contra la pobreza". Revista del Senado de la República. Vol. 2, México, D.F. 1996. pág. 60.

<sup>93</sup> Problemas Económicos, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, págs. 246-301.

más bajos ingresos promedio y los que tienen menor acceso a los servicios proporcionados por el gobierno.

Así pues, puede observarse que la pobreza en México está altamente correlacionada con los niveles de acceso a los servicios públicos. Más aún, los pobres rurales son siempre aquellos con las proporciones de acceso más bajas a estos servicios."<sup>94</sup>

La pobreza y la desigualdad son signos que caracterizan a México, por lo cual tienen que ser confrontados. La desigualdad es una consecuencia de la pobreza, toda vez que esta última es causada por la ausencia de las necesidades básicas: Nutrición, salud, educación y vivienda adecuadas.

Es de señalar que la persistencia crónica de un México dual en el que sólo algunos avanzan por el camino de la modernidad, mientras las mayorías son completamente marginadas del desarrollo, no refleja tanto un olvido del compromiso original con los menos favorecidos, más bien ha sido la lógica clientelar que surgió en el sistema político mexicano, la que ha impedido que las políticas sociales cumplan con este compromiso.

Como se ha visto, la consecuencias de la crisis y el impacto en el país han sido muchas, su principal causa; el problema económico que enfrenta cada persona cuando tiene que proveerse lo básico.

La pobreza trae, sin duda, graves consecuencias, como lo son: Insalubridad, desempleo, mala educación, violencia intrafamiliar, delincuencia, alcoholismo, tabaquismo, drogadicción, falta de vivienda y otros muchos problemas. Provoca los problemas sociales que incrementan las crisis:

---

<sup>94</sup> Raygoza Echeagaray, Jorge, Dr. Ponencia: "Pobreza, Infraestructura y Sesgo Urbano en México", Profesor Investigador del Centro de Estudios de Pobreza, Universidad Iberoamericana, dentro del Foro "Planeación Regional Integral. Una Visión Prospectiva 2020", el 9 de febrero de 1999.

- El narcotráfico y la corrupción en cuerpos claves como políticos, miembros de las fuerzas armadas y policíacas, así como en los funcionarios en la procuración de justicia.
- El desempleo como desequilibrio social trae consecuencias como delincuencia, inseguridad, aumento en la prostitución y drogadicción.
- El debilitamiento sistemático de la capacidad de negociación de los sindicatos, así como la eliminación de plazas de base en el gobierno, para restarles poder.
- El aumento en la economía informal debido a que las personas no encuentran empleo en la parte formal de la estructura productiva, también por falta de mano de obra calificada.
- El incremento de personas que emigran hacia Estados Unidos y su consecuente crecimiento del fenómeno de la xenofobia.
- La multiplicación de grupos subversivos.
- La falta de espacios en los niveles medio y superior para los estudiantes.
- La polarización y concentración de riqueza de unas pocas familias que son las que reciben la mayor parte de las utilidades que se generan en el país.
- La excesiva contaminación del medio ambiente y una falta de cultura del reciclaje y respeto a la propiedad de los demás.
- La continuidad de un sistema político mexicano arraigado, al solamente haber cambio de partido en el poder, pero no cambio de sistema.
- El seguimiento de las recetas del Fondo Monetario Internacional, quien las dicta sin el menor sentimiento de provocar mayores problemas que los ayuda a resolver.

## **B) Políticas económicas contemporáneas y su impacto en la pobreza.**

Mucho se ha discutido de la política económica neoliberal y sus distintas vertientes de aplicación, sin embargo no es posible aplicar a rajatabla la economía impuesta por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, sobre esta reflexión se expone lo siguiente:

- "El llamado "estado benefactor" ha recibido múltiples certificados de defunción anticipada. Hoy campean los procesos de privatización y el optimismo por las leyes del llamado libre mercado como el mejor mecanismo para asignar recursos escasos. Con todo, en un regreso parcial y aún débil del péndulo, empieza a reconocerse ya que las economías de mercado no descuentan apropiadamente el futuro, acrecientan las inequidades y no tienen conciencia social y que, por tanto, particularmente en los países menos ricos, como el nuestro, requieren nuevos contratos sociales para redistribuir el bienestar, so pena de vivir episodios de estallidos violentos si estos no son acordados. Los futuros de la seguridad social y de posibles nuevos mecanismos redistributivos son hoy monedas al aire que permiten imaginar múltiples alternativas.
- "La respuesta más común de los gobiernos ante los problemas suele ser la creación de nuevas instituciones, cuando en paralelo la desconfianza social hacia la gran mayoría de las organizaciones es manifiesta y parece crecer. En el marco de este desempate es difícil apostar a cuáles instituciones serán estables y perdurables y cuesta trabajo asumir escenarios de estabilidad profunda. En el mejor de los casos cabe la especulación.
- "En la llamada "era de los conocimientos" la educación y el desarrollo científico y tecnológico serán sin duda piezas clave para acceder a mayores niveles de bienestar. La riqueza de las naciones estará cada vez menos relacionada con su dotación de recursos naturales y cada vez más con la formación y capacidad intelectual de sus ciudadanos. El discurso oficial así lo reconoce, asignándole a estos temas carácter prioritario. Cabe preguntarse, sin embargo, cuál será el futuro del país si la brecha entre el discurso y la asignación real de recursos a estos sectores siguen tan divorciados como en la actualidad. Las buenas nuevas son que el sector privado nacional aspira a participar en las ligas mayores de los mercados mundiales, siendo competitivo y productivo como el que más. Las malas nuevas son que para hacerlo en los segmentos que valen la pena, los de alto valor agregado, tendría que tomarse en serio el desarrollo tecnológico y no lo está haciendo."<sup>95</sup>

<sup>95</sup> Alonso Concheiro, Antonio, Dr., Ponencia: "Estudios de Prospectiva: Cero en Conducta", Analítica Consultores, S.C., Foro "Planeación Regional Integral. Una Visión Prospectiva 2020", el 11 de febrero de 1999.

Según resultados del informe sobre el desarrollo humano de 1998, de la Organización de las Naciones Unidas, los cuales muestran un panorama desesperanzador para la mayoría de la población mundial. Los índices de la pobreza siguen aumentando, las desigualdades entre ricos y pobres son brutalmente increíbles. A tal grado que casi una cuarta parte de la población en el mundo ha quedado excluida del consumo y no satisface, ni siquiera, sus necesidades básicas.

El informe centra su análisis en el consumo a partir de la perspectiva del desarrollo humano. Destaca el profundo deterioro de la situación económica, causado por una elite de alto consumo y las disparidades cada vez más crecientes en la participación de la riqueza de la población mundial, originados por la globalización. Esto quiere decir, que se ha globalizado la economía de mercado y de comercio, pero no los beneficios ni las ventajas para todos los habitantes de la tierra.

Habla que el 20% de los habitantes del sistema mundial, han quedado al margen de la explosión del consumo. O sea, más de 1200 millones de seres humanos, prácticamente quedan excluidos de las posibilidades de vivir una existencia digna.

Más aún de los 4,400 millones de habitantes de los países en desarrollo, casi las tres quintas partes, o sea más de 2,640 millones, no tienen servicios básicos, cerca de una tercera parte, más de 1,460 millones no tienen agua potable, un número cercano a la cuarta parte, 1,100 millones, no tienen una vivienda adecuada con los mínimos servicios, una quinta parte, 880 no tienen la posibilidad de acceso a servicios mínimos de salud, una cantidad equivalente a la anterior, pero de niños, apenas reciben una educación de quinto grado y alrededor de la quinta parte, no consumen las calorías ni las proteínas suficientes para una dieta balanceada.

Para algunos expertos, muestra que la globalización ha sido un proceso desigual al hacer que muchos productos estén al alcance de unos pocos, los que sólo son vistos por la mayoría, pero no consumibles porque no estén económicamente a su alcance.

Las élites mundiales se encuentran en un mercado integrado, mientras que el resto de los habitantes quedan al margen del consumo. La asistencia financiera incluye créditos y préstamos otorgados por el Fondo Monetario Internacional a los países miembros con problemas de balanza de pagos en respaldo de políticas de ajuste y reforma. Al 31 de octubre de 2000, el FMI mantenía acuerdos financieros a favor de 90 países por un monto total de DEG \$46.000 millones (aproximadamente US \$58.800 millones).

Créditos y préstamos del FMI pendientes de reembolso (Miles de millones de DEG, al 31 de octubre de 2000)	
Todo el mundo	46,0
África	6,5
América	5,4
Asia	18,6
Europa	14,7
Oriente Medio	0,6

Es de observar que la deuda externa mexicana en el 2002, según cifras del Banco de México podrá llegar a más de 120 mil millones de dólares, por lo que el apoyo el Fondo Monetario Mundial para el todo el resto del mundo, representa apenas una tercera parte de nuestra deuda externa, de ahí la importancia de que los países altamente industrializados apoyen más a los países pobres y en desarrollo, ya que finalmente su riqueza está sostenida de manera importante en la exportación y los intereses que cobran a estos países.

La política del Estado para combatir la pobreza ha sido incorrecta ya que siguen políticas económicas foráneas (F.M.I., Banco Mundial, B.I.D., Club de Paris, etc.) ajenas a nuestra realidad. Aunque es necesario aclarar que si no seguimos los lineamientos marcados, no tendríamos apoyos económicos de estos organismos y nuestra situación sería por lo menos tres veces menos ventajosa.

El 20% de los países ricos tiene un ingreso del 86% total de los gastos del consumo privado, mientras el 20% más pobres solo gasta el 1.3%. De forma concreta, se apunta que

la quinta parte más rica del mundo consume el 45% de toda la carne y el pescado, telefonía, consume el 84% del papel y posee el 84% de la flota mundial de vehículos<sup>96</sup>.

Este problema es consecuencia del sistema económico en el que vivimos. El capitalismo se basa en la concentración del capital en unas cuantas manos, para los demás, los proletarios, solo queda la fuerza de trabajo como patrimonio, pero esta no es mercado, sino mercancía y como tal está sujeta a los embates del mercado, a la ley de la oferta y la demanda. Al subir la oferta, la pobreza disminuye, al bajar, esta aumentará. Es decir, la pobreza es inversamente proporcional a la demanda de mano de obra.

Las políticas económicas neoliberales se reflejan en:

- ✓ Reducción del Estado; transfiriendo el mercado el papel regulador de gran parte de la vida nacional, provocando una exagerada concentración de la riqueza y conduciendo inevitablemente a la agudización de la pobreza.
- ✓ Crecimiento económico sin distribución y equidad, que favorece a unos cuantos y aumentando la pobreza, no sólo la de los desempleados o de quienes no pueden sacarle frutos a la tierra para la alimentación, sino incluso de quienes tienen empleo.
- ✓ Un rescate bancario muy costoso, rescate de carreteras y corrupción generalizada en las dependencias públicas.
- ✓ Falta de una adecuada política en el campo mexicano, concentrando los apoyos a unos cuantos y dejando al abandono a la mayoría de campesinos.
- ✓ El nuevo orden económico internacional y el derrumbe del bloque socialista generó un "olvido" de las políticas para el combate a la pobreza.
- ✓ Transferencia de recursos a economías fuertes y seguras como característica de la globalización

Como es de esperarse, al tener un menor ritmo de crecimiento económico y/o una devaluación, asentará más el desempleo abierto y la economía informal, también incidirá en la quiebra de pequeñas empresas y se agudizará el problema del desempleo y la falta

---

<sup>96</sup> Informe sobre el Desarrollo Humano. Organización de las Naciones Unidas, Agosto de 1998.

de inversión. Sin embargo, cuando la política económica trata de ser más liberal cada vez, es necesario recordar lo expuesto por Keynes.

La premisa de Keynes de que el Estado debe tener un programa cada vez más amplio de inversiones públicas, sobre todo en el ramo de las obras públicas, no debe desembocar en el endeudamiento del Estado mismo. El Estado debe financiar las obras públicas con los ingresos que reciba de carácter fiscal preponderantemente, y no recurrir a la fácil pero peligrosa fórmula de expandir la deuda pública.

En el caso de México hemos pasado de extremo a extremo, en sexenios de los setentas y ochentas se dio este fenómeno, sin embargo a últimas fechas se está cuidando que las obras públicas no se hagan con capital extranjero, ni con emisión de valores de la deuda pública, sino con los recursos que se reciben por pagos fiscales. De otra forma el Estado se endeudaría, ya que muy a menudo las obras públicas no benefician directamente al fisco, sino que se traducen en provecho de la iniciativa privada o de la nación en general.

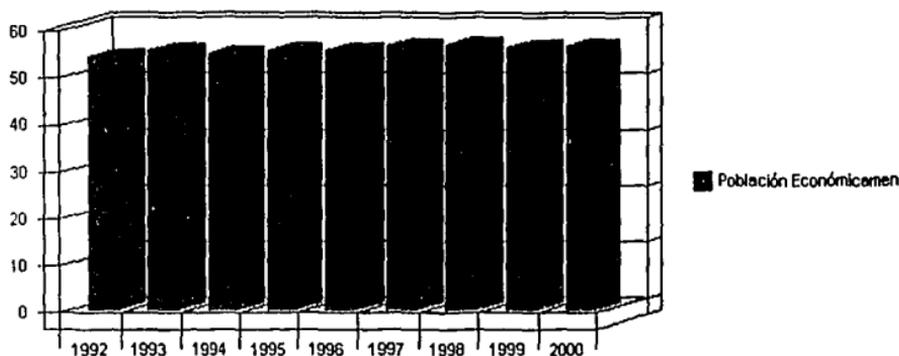
Es una aportación notable de Keynes el haber atemperado el abstencionismo liberal recomendando la intervención del Estado para bien del crecimiento económico. Su mérito, más que derivarse del hecho de haber reconocido la necesidad del intervencionismo estatal, fue el de haber convencido a un país tan tradicionalmente demoliberal, como es Estados Unidos, de la necesidad de aceptar ese intervencionismo<sup>97</sup>.

La mayor urgencia de alcanzar un crecimiento económico dinámico y sostenido proviene de la necesidad de generar empleos que demanda el incremento de la población económicamente activa es de alrededor de 35 millones, cada año algo menos de un millón de personas buscan incorporarse al mercado de trabajo.

---

<sup>97</sup> Herreras Tellerías, Armando, Fundamentos para la Historia del Pensamiento Económico, Ed. Limusa, 1983, pags. 293.

EMPLEO Y DESEMPLEO: Otros Indicadores de Empleo y Desempleo: Anual Total: Población de 12 Años y Más Económicamente Activa e Inactiva



Datos Hasta 2000 - Participación Porcentual

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo Urbano. Población de 12 años y más económicamente activa e inactiva. (Participación Porcentual)

“Para el sector empresarial, la pobreza y la desigualdad representan fundamentalmente, una ausencia de oportunidades; y la alternativa más viable para generarlas es construyendo un círculo virtuoso de ahorro- inversión en capital físico y humano- educación-empleo que posibilite, a nivel macro, un crecimiento económico sostenido; y, a nivel micro, empresas sólidas y competitivas, generadoras de empleo, cada vez mejor remunerado, en función de los índices de productividad alcanzados.

“Dicha política social, como esfuerzo colectivo, debe tener como ejes centrales el desarrollo del capital humano y la generación de empleo, bajo un criterio federado en el que participen corresponsablemente los diferentes órdenes de gobierno con el concurso de las propias comunidades, desde una perspectiva territorial, atendiendo las

disparidades pero también las potencialidades de las diferentes regiones del país, en particular aquellas con mayor atraso relativo."<sup>98</sup>

Para que el crecimiento económico coadyuve eficazmente a la consecución de todos los objetivos del desarrollo nacional, debe ser permanente, y evitar la aparición de crisis recurrentes que frenan el progreso. Aunque lo anterior, parece que se le olvida al gobierno, ya que siempre pasa algo que nos hace caer cada vez más en crisis terribles, pero también al querer evitar las crisis, provocan una especie de recesión; el gobierno no aporta estímulos para la creación de empleos, hay mayores índices de desempleo, aumenta el subempleo o la economía informal, por lo tanto no hay crecimiento y si no hay crecimiento, el gobierno trata de evitar que caigamos en crisis y volvemos a empezar.

Lo anterior, no sin antes decir la consabida frase de "mexicanos: es necesario apretarnos el cinturón" y empiezan más recortes, se provoca de nuevo la recesión, el gobierno no aporta estímulos y así hasta que llega un nuevo sexenio lleno de promesas y esperanzas.

En opinión de Juan Pablo Arroyo los elementos determinantes para la región en una visión a futuro.

La población que crece y se distribuye en un espacio dado, restringido por formas de propiedad y explotación que cada vez se concentra más y excluye a las nuevas generaciones de una distribución de riqueza justa. Se requiere no solo un análisis cuantitativo sino también cualitativo que considere el empleo, la educación y la tecnología para el bienestar de la población.

El avance tecnológico en todos los campos del conocimiento y la producción que incide directamente en la forma en que la población se distribuye en el espacio físico y en la actividad productiva.

---

<sup>98</sup> Bours Castelo, Eduardo R., Ponencia: "Hacia una Política Regional y Social de Estado", Presidente del Consejo Coordinador Empresarial. Foro Planeación Regional Integral. Una Visión Prospectiva 2002. 12 de febrero de 1999.

Este avance crea una situación a la que hay que hacer frente: la producción que demanda el mercado es producida cada vez por menos individuos, esta circunstancia hace que cada vez que avanza la tecnología al tiempo de crecer la población, tenemos una mayor proporción de habitantes que no tiene capacidad económica para mantener el mismo nivel y calidad de vida.

Este fenómeno se agudiza al no prever la forma en que impacta este avance tecnológico en una sociedad que no ha cambiado sus reglas de distribución y consolida las formas de propiedad y distribución de riqueza.

El papel del Estado y su capacidad de contener el impacto del desarrollo del mercado en la sociedad.

Se concibe la región como una relación compleja entre los elementos sociales, el espacio físico y el propósito de hacer factible el desarrollo de la población, entendido éste como el avance en el bienestar social y el incremento permanente de la calidad de vida.

El Estado debe tener como propósito y preocupación permanente el hacer factible el desarrollo de la región, la nación debe concebirse como el complejo heterogéneo que existe por los diferentes niveles de desarrollo tecnológico y participación en la producción nacional, así como los culturales, de educación y de condiciones de vida.

En los últimos años se ha entendido a la nación como un solo bloque. El hecho de tener un esquema de política económica macroeconómica que supone funcionará de igual forma en cualquier parte del país, ha llevado a una agudización de problemas sociales tales como:

- las medidas que caracterizan la política económica
- la promoción del desarrollo desde la empresa
- la apertura al libre mercado y por tanto, la desregulación de la economía
- la reducción del Estado a su mínima expresión

- la preocupación subrayada de estabilidad de precios y equilibrio fiscal

Dada la conformación heterogénea de las condiciones económicas y sociales, la aplicación de estas medidas han tenido un impacto diverso en las regiones de México, reforzando dicha heterogeneidad.

Otro de los aspectos fundamentales ha sido el financiamiento del desarrollo

- Al aplicar medidas generales a condiciones y estructuras no homogéneas, los impactos han sido devastadores en algunas regiones y en otras ha sido totalmente depredador.

La principal fuente de financiamiento ha sido la inversión extranjera directa y en instrumentos bursátiles. Para hacer factible esta fuente de recursos, la economía nacional ha sido sometida a una dinámica de recesión económica que ha significado una limitación del crédito productivo, una restricción salarial y una reducción de la inversión pública; es más, ha ocurrido una "des-inversión" al llevarse a cabo un proceso de privatización que enajenó la propiedad pública.

En un sentido más general, el desarrollo económico y social ha sido desigual y concentrado, por lo que el dualismo en el desarrollo agrícola, industrial y comercial se ha profundizado por la competencia en los mercados, expandiéndose las actividades orientadas a los mercados externos, sin interiorizar sus efectos para impulsar la actividad económica en el país, mientras que los sectores que atienden el mercado interno enfrentan problemas por la caída de la capacidad de compra y del poder adquisitivo por los reducidos y deteriorados salarios. La recuperación económica no ha podido reducir los problemas de falta de empleo y pobreza, como lo muestra el crecimiento del sector informal y la permanencia y crecimiento de la población rural y el de la población en condiciones de pobreza extrema. En el mejor de los casos, la población se ha desplazado

al mercado de los Estados Unidos y a las zonas urbanas, en las que aparece como pobreza urbana y crecimiento del sector informal de la economía.<sup>99</sup>

De persistir un desarrollo desigual entre ciudades y regiones pudieran presentarse fenómenos no esperados de carácter emergente y de índole económica y social como un nuevo crecimiento acelerado de las grandes metrópolis, que pudieran eventualmente presentar condiciones que faciliten la sobrevivencia de los más pobres. En el otro extremo, estas ciudades podrían enfrentar problemas críticos derivados de las dificultades en el suministro de servicios como el agua potable, así como problemas sociales y ambientales que presionaran hacia un nuevo patrón territorial.

Para enfrentar el peligro de una sociedad desintegrada, es necesario emprender su reconstitución social, fortalecer las identidades y la comunicación humana. Es necesario reflexionar sobre la sociedad que queremos: justa, compartida, equitativa, segura... Todo ello debe obligarnos en el ámbito académico, político y social a repensar la sociedad como un ejercicio indispensable frente al nuevo milenio y el futuro de México.<sup>100</sup>

De acuerdo con el más reciente informe anual del Banco Interamericano de Desarrollo, América Latina es la región con mayor desigualdad a escala mundial en términos de distribución del PIB per cápita. A México se le ubica entre los siete países latinoamericanos con mayor concentración de la riqueza.

Más de una cuarta parte de la población se encuentra en situación de pobreza y marginación, sin oportunidades reales de integrarse plenamente al desarrollo nacional; pero, además, esa situación se manifiesta con mayor crudeza en ciertas regiones del país y en determinados grupos étnicos o sociales. Así que, aún dentro de los círculos de pobreza, existen diferentes grados de desigualdad e iniquidad. La situación descrita no da

---

<sup>99</sup> Arroyo Ortiz, Juan Pablo, Lic. Ponencia: "Planeación Regional Integral: Una Visión Prospectiva", Presidente del Colegio Nacional de Economistas, A.C., Foro "Planeación Regional Integral. Una Visión Prospectiva 2020", el 8 de febrero de 1999.

<sup>100</sup> Covarrubias Gaytán, Francisco, ponencia: "Enfoque Urbano Regional", Director del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, dentro del Foro "Planeación Regional Integral. Una Visión Prospectiva 2020", el 8 de febrero de 1999.

cabida a vacilaciones. La pobreza y la desigualdad son realidades que rebasan las implicaciones de carácter ético y de justicia social.<sup>101</sup>

### C) Alternativas para un crecimiento económico sostenido.

El primer paso para orientar el futuro desarrollo de las distintas regiones del país debe ser la construcción de escenarios alternativos sobre la posible evolución futura de México, inserta en la cambiante realidad internacional. Más aún en un país que como el nuestro lucha todavía de manera infructuosa por romper las ataduras de un centralismo de alta alcurnia y abolengo, que parece formar parte de nuestras raíces esenciales. Si acaso hubiera un rasgo que pudiera caracterizar a México de manera casi universal, éste sería el de la concentración de la riqueza en unos cuantos; la de nuestro comercio exterior por su origen y destino, por los productos intercambiados y por el número de firmas que participan en él; la de poder político en ciertas élites; la urbana en unas cuantas megalópolis; la agrícola en unos cuantos productos; la industrial en unas cuantas empresas; la de la información en pequeños núcleos de mexicanos y un número reducido de consorcios; etc. Aunque recientemente algo está cambiando, todo sigue todavía esencialmente igual.<sup>102</sup>

Es fundamental que el crecimiento económico tenga el mayor efecto posible en la generación de empleos productivos. Con vistas a general más empleos con mejores retribuciones, se promoverá que el mercado laboral estimule al máximo la utilización eficaz de la mano de obra en los procesos productivos.

---

<sup>101</sup> Bours Castelo, Eduardo R., Ing., "Hacia una Política Regional y Social de Estado", Presidente del Consejo Coordinador Empresarial. Planeación Regional Integral. Una Visión Prospectiva 2002. 12 de febrero de 1999.

<sup>102</sup> Alonso Concheiro, Antonio, Dr. Ponencia: "Estudios de Prospectiva: Cero en Conducta", Socio Consultor, Analítica Consultores, S.C., Foro "Planeación Regional Integral. Una Visión Prospectiva 2020", el 11 de febrero de 1999.

Además, el crecimiento económico debe ser sustentable, con estrategias, programas y acciones que tiendan a mejorar las condiciones ambientales y a promover un uso racional de los recursos naturales.

Se requiere superar la crisis con una disciplina y perseverancia las acciones en marcha hasta que se recupere el funcionamiento normal de los mercados cambiario y financiero, se reduzcan significativamente las presiones inflacionarias, se reafirme la corrección de la cuenta corriente de la balanza de pagos, y se empiece a dar un proceso gradual de recuperación en la actividad económica y el empleo. Se requiere consolidar e intensificar los cambios estructurales emprendidos durante la última década y que son indispensables para contar con una economía productiva, eficiente y en expansión. Asimismo hay que emprender las reformas que nos permitan contar con una base amplia y estable de ahorro interno. Esto es indispensable para evitar la repetición de las crisis intermitentes que nos ha aquejado durante mucho tiempo.<sup>103</sup>

La política para superar la pobreza se basa en tres ejes:

1. Desarrollo de las capacidades de las personas y las familias.
2. Construcción de infraestructura básica municipal.
3. Creación de oportunidades de empleo e ingreso.

La política de desarrollo social también busca estrechar las brechas entre las distintas regiones y microrregiones del país a través de la canalización de más recursos y la creación de condiciones adecuadas para la inversión productiva en las zonas que presentan desventajas más acentuadas.

Las condiciones para alcanzar un desarrollo óptimo son:

- ✓ Acumulación de capital: físico, financiero y humano.

<sup>103</sup> Plan Nacional de Desarrollo, Editado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los Talleres Gráficos de México, 1995, págs. 134 y 135.

- ✓ Fuerza laboral competitiva y preparada (de lo contrario, en vez de ser un factor positivo, se convierte en uno negativo)
- ✓ Tecnología
- ✓ Democracia y estabilidad de instituciones jurídicas, políticas y sociales (públicas)
- ✓ Factores intermediarios (Es decir, que funcionen eficientemente los productores y distribuidores, para que tengan buen acceso los consumidores)

Debe insistirse en una voluntad política capaz de impulsar mecanismos eficaces y duraderos de distribución que en México no existen, y cuya ausencia puede ser la causa principal de una abismal desigualdad, de la pobreza, de la paralización del aparato económico y, tal vez, del entorpecimiento del cambio demográfico<sup>104</sup>.

Se tiene que lograr cambiar substancialmente el modelo, las estrategias y la política económica vigente, a fin de instaurar un modelo productivo moderno y lógico que genere el desarrollo, permita el crecimiento y la inserción sensata de la economía mundial y sirva a la sociedad. Es decir, un proyecto de nación verdaderamente propio, democrático, que responda a los intereses y necesidades de los mexicanos.

Con anterioridad los programas de combate a la pobreza, si bien su objetivo es el de aumentar el empleo, la producción, el consumo, la participación; en realidad los programas para combatir la pobreza han surgido, más que para eliminarla, para mediatizarla, para enfrentar las guerrillas, combatir movimientos armados y apagar la inconformidad en determinadas regiones del país, evitando así un nuevo brote social de inconformidad por medio de la fuerza. Ejemplos: el programa de la montaña, coplamar, pronasol, solidaridad, canasta de subsidios, procampo, etc.; los cuales han servido para promover el apoyo en algunas ocasiones hacia un partido político.

Las tendencias descritas sugieren que en los años venideros, las ciudades intermedias y pequeñas pueden desempeñar un papel económico y demográfico cada vez más

---

<sup>104</sup> Bejar Navarro, Raúl y Hernández Bringas, Héctor "Desigualdad Social y población en México", Centro Regional (Cuernavaca) de investigaciones multidisciplinarias, UNAM, 1993, pag. 27.

prominente, por lo que resulta impostergable promover su desarrollo y reorientar las corrientes migratorias hacia ellas.

El sector empresarial también tiene sus propuestas política y económica con la que creen se puede superar la crisis y fortalecer el desarrollo regional para superar las crisis recurrentes a las que estamos sometidos los mexicanos:

Partimos de que la política social constituye una herramienta valiosa del Estado para avanzar hacia una mayor equidad; pero su diseño, instrumentación y evaluación de resultados debe ser una tarea compartida y asumida de manera corresponsable entre gobierno y sociedad en los siguientes términos:

1. Garantizar una eficiente gestión gubernamental. Al Estado corresponde proponer, consensar e instrumentar las estrategias y políticas de carácter social de una manera eficiente, transparente y con resultados cuantificables. Además de procurar un entorno adecuado, con gobernabilidad, respeto al Estado de derecho y mayor seguridad para el ahorro y la inversión, que incentive la actividad económica con una visión de largo plazo.
2. Promover un papel más activo del sector privado. La empresa debe asumir su responsabilidad social de organizar los factores de la producción y continuar generando riqueza y oportunidades de empleo, cada vez mejor remunerado en función del incremento en la productividad; así como participando de manera eficiente en las áreas productivas y de servicios que se abran a la competencia.
3. Incentivar una mayor participación de la sociedad organizada y comunitaria en la solución de sus propios problemas. No se trata de imponer, se trata de sumar esfuerzos. No se trata de sustituir el trabajo de la comunidad, sino trabajar con ella, respetando siempre sus costumbres, tradiciones y su entorno.

Aceptamos (dice el sector empresarial) que sin el Estado, la sociedad no puede aspirar a desarrollar su proyecto de vida; pero el Estado sin la sociedad es una institución

vacía de contenido y carente de identidad. La sociedad y el Estado viven, conviven y sobreviven. No son antagónicos una al otro, la sociedad se organiza en el Estado y el Estado es la organización política y jurídica de la sociedad, que permite garantizar colectivamente lo que la individualidad no puede hacer por sí misma. El Estado es, en esencia, social. Es garante del interés general, a través del respeto a la individualidad.

4. Fortalecer el federalismo como base del desarrollo regional. Es urgente aprovechar las potencialidades de comunidades, ejidos, regiones y municipios. El sector empresarial rechaza toda visión centralista, altamente ineficiente e inhibidora de iniciativas, y se pronuncia por una verdadera descentralización de recursos y facultades en favor de las localidades, como base de una efectiva política de desarrollo rural y urbano, en donde desde la propia organización de las comunidades se establezcan programas de carácter productivo. En eso reside precisamente el espíritu del renovado federalismo que el país reclama.

En los factores de carácter económico se debe aceptar que ninguna política de desarrollo económico puede soslayar el beneficio social, ausentando una base material que la respalde, ya que ninguna política social así es viable. Esto significa que hoy, el camino de una economía distributiva y de bienestar pasa necesariamente por la disciplina fiscal, el control inflacionario, el fortalecimiento de un aparato productivo moderno y competitivo y, en general, por el sostenimiento de variables macroeconómicas sanas.

Nuestro país requiere generar un millón de empleos anualmente y esto sólo será posible si alcanzamos un crecimiento sostenido con tasas superiores al 5% anual. Recuperar ese ritmo de crecimiento en las actuales condiciones de incertidumbre nacional e internacional, hace imprescindible avanzar en, por lo menos, tres direcciones prioritarias.<sup>105</sup>

Se deben de rediseñar las reformas estructurales compatibles con un modelo de auténtica economía de mercado en vías de construcción. Entre esas reformas se encuentran las siguientes:

- ✓ Asegurar finanzas públicas sanas, para financiar con suficiencia programas efectivos de carácter social;
- ✓ Promover la apertura a la competencia en aquellas áreas donde aún prevalecen condiciones de monopolio. Esto con el fin de superar rezagos, de ampliar, modernizar y eficientar el funcionamiento de dichas áreas.
- ✓ Agilizar las acciones de desregulación, la consolidación del sistema financiero, garantizar la seguridad pública y jurídica de las personas, su patrimonio y los derechos de propiedad.
- ✓ Pero en particular, un aspecto central para avanzar hacia una sociedad más equitativa y abatir la pobreza es concretar una reforma fiscal promotora de la inversión y el ahorro, más que recaudatoria. Una política impositiva, dinámica, equitativa, sencilla y progresiva que sea un instrumento eficiente para la redistribución del ingreso mediante el estímulo a las actividades productivas y la canalización de recursos a programas sociales prioritarios como la salud y especialmente la educación; sin olvidar el combate a la pobreza extrema, pero haciendo a un lado el asistencialismo, tan improductivo en lo económico como en lo social, aún cuando ofrezca dividendos en lo electoral.

Se requiere establecer las condiciones para el financiamiento del desarrollo, la canalización de recursos para la inversión productiva, así como de instituciones y políticas de largo plazo en manos de la sociedad civil con posibilidad de evaluación ciudadana.

Se trata de la generación de ahorro interno en el país, y una adecuada orientación hacia regiones con ahorro insuficiente, así como una política fiscal que ponga en el centro el desarrollo regional, ofreciendo mayor capacidad de generación de recursos sociales para la promoción del mismo. De acuerdo a las restricciones del desarrollo regional y urbano del país, se plantea una reorientación de la política y cambios que por su maduración y secuencia lógica del proceso requiere medidas en el corto y en el mediano y largo plazo.

---

<sup>105</sup> Bours Castelo, Eduardo R., Op. Cit.

Para el corto plazo, se considera esencial el mejorar la calidad de los recursos humanos y la del sistema de información –programación regional, así como revisar los aspectos jurídicos y los preceptos correspondientes para su aplicación, lo que requerirá de una intensa actividad legislativa y política, directamente relacionada con el nuevo federalismo-. Por lo que estas decisiones están condicionadas al proceso de negociación política entre los estados de la Federación. Por otra parte, los aspectos básicos que contemplamos para el mediano y largo plazo corresponden a la reorganización institucional y al enfoque territorial de planeación que proponemos para su funcionamiento.

El federalismo fiscal debe de utilizarse como instrumento para el desarrollo, asegurando la disponibilidad de fondos y su asignación eficiente a fin de que garantice aumentos en productividad así como del beneficio social. Su orientación requiere de conciliar el desarrollo nacional y su articulación a la economía internacional con los grandes desequilibrios económicos y sociales que presentan las regiones. Su aplicación requiere de una regionalización que como región programa, establezca los objetivos y metas del desarrollo que propicie y fomente el crecimiento y desarrollo económico y social de las entidades federativas, mediante el impulso a la producción, el empleo e ingreso de la población regional. Por lo que la política de desarrollo regional y urbano debe ser selectiva y caracterizarse de acuerdo a los problemas estructurales y potencial del desarrollo. De aquí que se plantee como estrictamente indispensable la reorientación de la política de desarrollo regional y urbano al logro de los siguientes objetivos:<sup>106</sup>

Sin embargo, debemos aceptar que aplicándose algunas de estas propuestas, podría facilitarse la transición de un patrón territorial altamente concentrado y disperso, a otro más equilibrado que permita mejorar la calidad de vida de la población y consolidar una base productiva más eficiente. Para que las ciudades pequeñas e intermedias puedan responder a las demandas prioritarias que conlleva la reorientación de los flujos migratorios hacia ellas, es de importancia fundamental cubrir los rezagos existentes y anticipar la oferta en materia de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos,

---

<sup>106</sup> Arroyo Ortiz, Juan Pablo, Ponencia: "Planeación Regional Integral: Una Visión Prospectiva", Presidente del Colegio Nacional de Economistas, A.C., Foro "Planeación Regional Integral. Una Visión Prospectiva 2020", el 8 de febrero de 1999.

incluyendo la disponibilidad de vivienda, agua, drenaje, electricidad, escuelas, puestos de salud, abasto y un medio ambiente sano.

Para combatir realmente la pobreza es necesario ampliar la cobertura médica y sanitaria en el país, mejorar las condiciones de vida mediante la aplicación de programas efectivos de asistencia y desarrollo social regional; estableciendo una política económica incluyente, con una reforma fiscal integral, que sea capaz de redistribuir la riqueza nacional.

Se puede contemplar un cambio en la política económica que contemple un crecimiento con distribución, integración de los estados del sur de la república a la economía nacional, en una lógica de justicia social y de ampliación del mercado interno.

Es necesario fomentar la reorientación de los flujos migratorios que se dirigen a las principales zonas metropolitanas.

También ha de estimular la consolidación de ciudades intermedias y pequeñas como destinos alternos; reforzar la integración de ciudades pequeñas con sus áreas rurales de influencia; favoreciendo la articulación de cadenas productivas locales y regionales que privilegien la generación de empleos y posibiliten mayor integración y participación de los agentes y sectores económicos.

Es importante mencionar que en dichos proyectos de crecimiento seleccionado de ciudades, se podrían sembrar árboles frutales en vez de plantas de ornato, lo cual favorecería que entre la comunidad se creara una cultura de intercambio de frutas o legumbres, trayendo consigo un substancial ahorro económico para las familias, recordemos que el proyecto de las 100 ciudades era un proyecto con visión a futuro, es una lástima que la llegada de un gobierno sin sensibilidad social como el del Presidente Zedillo haya eliminado un proyecto que podía deparar mejores condiciones de vida para las personas y desde luego, un crecimiento regional programado.

El apoyo al campo es una situación urgente e indispensable, no con subsidios que a veces más que lograr un apoyo real, genera un desperdicio de recursos para el estado, lo que

podría ser interesante dentro del desarrollo mesoregional, es que se realizaran estudios para que dentro de las microrregiones se desarrollen determinados cultivos en determinados años, y se cambien para la famosa rotación de cultivos, pero esto en estrecha comunicación mesoregional, para que, por ejemplo: donde se siembra maíz se siembre calabaza y donde se siembren trigo se siembre maíz, pero todo dentro de una gran comunicación para que la producción no decayera en un producto.

Sin embargo, la definición de cómo definir estas mesorregiones es algo no sencillo, como en la opinión del Dr. Alonso Concheiro explica: "Por sus características, dotación de infraestructura y recursos, preocupaciones e incluso posible vocación, las regiones de México, las señaladas u otras, guardan un estado de grandes disparidades. Los posibles futuros de cada una de ellas deben preocuparnos, si todavía nos concedemos porvenir como país. Como creo que aún lo hacemos, me parece indudable que el desarrollo nacional requiere de prospectivas regionales. Pero ¿para cuáles regiones? La regionalización del país no es un asunto trivial. Para empezar está la selección de los criterios a emplear."

Es necesario garantizar producción agrícola de frutos necesarios para la alimentación de los mexicanos, todo esto con el apoyo decidido del gobierno, mediante apoyo técnico, de maquinaria y de mejoras de las semillas, además de comprarle al campesino a mejores precios sus cosechas y crear un gran proyecto para que se evite que el intermediario abuse en los precios con que compra la cosecha y el precio al que hace llegar la cosecha a las ciudades, logrando con ello que la producción agrícola se fortalezca y por otro lado, llegue al consumidor en las mejores condiciones de calidad y precio posibles.

Asimismo, hay que buscar propiciar, mediante la dotación de instalaciones públicas, el crecimiento de centros rurales de población que ofrezcan una alternativa atractiva para reagrupar a las poblaciones más dispersas y hacer viable la provisión de servicios básicos.

Es importante retomar el desarrollo urbano ordenado de las ciudades que, desde la perspectiva nacional, constituyen alternativas de inversión y de residencia para la población. Esto se logrará mediante la promoción del desarrollo de cien ciudades medias.

La expansión de la capacidad productiva puede alcanzarse sólo por dos vías: incrementando, mediante la inversión, los factores de la producción, y elevando la productividad de esos factores. En estos dos puntos se centrará la nueva estrategia de crecimiento económico. En relación con la mayor productividad, conviene destacar que el régimen tributario y el marco regulatorio habrán de desempeñar un papel fundamental, ya que al utilizarlos adecuadamente, con los mismos recursos con que cuenta la economía podamos incrementar la producción nacional

El proceso de inversión puede darse sólo si existen los recursos para financiarlo. Por ello la necesidad de aumentar la inversión, la cual supone, una promoción de fuentes suficientes y estables de ahorro, tanto interno como externo. Con esto se entiende el papel central que tiene el ahorro para fomentar el crecimiento y el empleo. La inversión constituye el eslabón que vincula el ahorro con el crecimiento y el empleo.

La estrategia encaminada a fomentar el ahorro interno con el objeto de evitar la dependencia del ahorro externo para financiar los requerimientos de inversión que exige el crecimiento, equivale a proponer que el saldo en la cuenta corriente de la balanza de pagos sea sostenible en el largo plazo. La disponibilidad de ahorro externo, empero, permite a nuestra economía invertir a un ritmo superior que si la inversión fuese financiada únicamente con ahorro interno.

Es necesario reconocer que un mayor bienestar para todos los sectores de la sociedad sólo se puede lograr mediante un crecimiento económico sostenido; sin embargo por sí solo no se convierte en un bienestar generalizado; hay por lo tanto un doble imperativo: mantener un crecimiento económico sostenido y atender las necesidades de la población más desprotegida, lo que obliga a lograr un equilibrio entre una mayor producción para generar recursos y empleo y una agresiva política social que permita distribuir los recursos con mayor justicia para abatir la pobreza.

Los dos grandes retos estrechamente relacionados para lograr un crecimiento económico sostenido serían por lo tanto concluir la transición del modelo económico en una economía de mercado abierta y competitiva y consolidar la transición hacia la democracia.

En paralelo es necesario que exista una política económica de Estado, como una política de mediano plazo que responda a objetivos nacionales de desarrollo sostenido y de justa distribución de la riqueza y de igualdad de oportunidades para todos los mexicanos, que sea social y políticamente convenida y que esté por encima de intereses de partidos políticos y grupos sociales.”<sup>107</sup>

Un ahorro externo abre las oportunidades significativas para promover una tasa de crecimiento de la economía más elevada y un mayor volumen de empleo. El uso prudente del ahorro externo requiere que éste se destine principalmente a la ampliación de la planta productiva y de la oferta de productos comerciables, de este modo, con la maduración de los proyectos de inversión crecerá la capacidad de pago de nuestra economía.

Se podrían incorporar nuevos mecanismos de cooperación y de interdependencia entre la federación y los estados diseñando en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, algunos sistemas de colaboración entre la federación y los estados, constitucionalizando algunos derechos fundamentales para los estados que tienen que ser protegidos frente a la federación, entre los beneficios se podrían lograr:

- Fortalecer la división del poder político nacional al disponer una división vertical del mismo entre la federación y los estados, junto a la división horizontal que caracteriza al régimen democrático (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).
- Abrir nuevas opciones de participación a los ciudadanos, al crearse nuevos mecanismos de participación entre la federación y los estados, pues el “federalismo cooperativo” opera una descentralización que hace posible acercar el poder a los

---

<sup>107</sup> Laris Alanis, Eugonio, Ponencia: “Hacia una Política Regional y Social de Estado”, Comisión Federal de Electricidad, dentro del Foro “Planeación Regional Integral. Una Visión Prospectiva 2020”, el 12 de febrero de 1999.

ciudadanos, potenciándose la participación y responsabilidad de los ciudadanos participantes.

- El federalismo constitucionalizado como mecanismo de colaboración protege con mayores garantías el valor substancial de la libertad de los ciudadanos.<sup>108</sup>

También, es necesario considerar el desarrollo tecnológico, ya que representa la posibilidad real de superar la producción agropecuaria, mediante la aplicación de una adecuada tecnología, aunada a la siempre importante experiencia del campesino. Sobre este punto coincidimos en lo que se expresa a continuación:

#### D) Impacto social y económico del Desarrollo Regional.

El Desarrollo económico se puede entender como "el proceso por medio del cual se transforma una economía cuyo ingreso por habitante tiene una tasa de crecimiento pequeña o negativa, en una economía en la cual el ingreso por persona tiene una tasa significativa de incremento autosostenido como una característica permanente a largo plazo"<sup>109</sup>.

Cuando no se logra ese objetivo es claro entender que hay un subdesarrollo, una "...economía subdesarrollada se presenta con una estructura primaria y dual; su funcionamiento se caracteriza por la inestabilidad y la dependencia; difícilmente puede romper el círculo de la pobreza"<sup>110</sup>.

Es evidente que en la generación de estos problemas existen programas, existen decisiones que no han funcionado. Es necesario iniciar una nueva etapa de comunicación donde la voz del ciudadano, de la comunidad, en sus municipios, en sus ejidos, en sus centros laborales, tenga más fuerza y tenga más peso en las decisiones.

<sup>108</sup> Faya Viesca, Jacinto, Op. Cit., págs. 38 y 39.

<sup>109</sup> Adelman, Irma. Teoría del Desarrollo Económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1970, pág. II.

Existen opiniones en contra de una política social en el Estado, ya que según que como consecuencia de la popularización de la democracia social que ha extendido la aspiración de un mejor nivel de vida a todos los grupos sociales, los gobiernos latinoamericanos se han visto obligados a prestar crecientes servicios de beneficio social, a grandes masas de población, distrayendo considerables recursos económicos que podrían utilizarse con un frío criterio economicista en inversiones de más rápida recuperabilidad y de mayor tasa de productividad<sup>111</sup>.

Tampoco debe olvidarse que las diferencias urbano-rurales no captan en toda su magnitud las disparidades de ingreso, pobreza y niveles de vida de la población que reside en distintas regiones de un mismo país. Muchos estudios, en particular los "mapas de pobreza" han puesto en evidencia que el crecimiento económico, no ha sido acompañado por reducciones significativas de las desigualdades interregionales.

Al anterior argumento es necesario otorgar una reflexión ¿Cuál es el fin último del Estado?, la Teoría General del Estado nos dice que uno de los fines es precisamente el otorgar a sus habitantes un mayor nivel de vida a sus habitantes, además de crear las políticas de gobierno que tiendan al beneficio colectivo, por lo que es difícil pensar que el Estado tenga como única aspiración el manejo de recursos públicos para fines de lucro.

- "Inflación paulatinamente convergente a la de los principales socios comerciales.
- Crecimiento mínimo de 5% necesario para crear un millón de empleos
- Política cambiaría que compense a lo largo del tiempo, los diferenciales de inflación.
- Acomodar los costos fiscales que se necesita absorber (crisis bancaria, reforma de la seguridad social) en el gasto gubernamental. Aumentar la proporción de la inversión pública y del gasto social.
- Aumentar la base de recaudación fiscal que siendo del orden del 8% del PIB resulta una de las más bajas entre los países avanzados o de nivel de desarrollo comparable.
- No aumentar la deuda pública total por arriba del 50% del PIB.

---

<sup>110</sup> Barre, Raymond, El Desarrollo Económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pág. 13.

<sup>111</sup> Herrerías Tellerías, Armando, Seguridad Social y Cartas Constitucionales, Conferencia dictada en el Centro Nacional de Capacitación del Sindicato Nacional de Trabajadores del IMSS, el 11 de junio de 1971.

- No tener un desequilibrio de la cuenta corriente superior al 4% del PIB. Esto supone un límite al endeudamiento externo neto anual y cuidar que la deuda de corto plazo no exceda un límite fijado.
- Una política monetaria para alcanzar el crecimiento deseado del PIB con inflación declinante.<sup>112</sup>

La Política Social y Económica debe ser dirigida siempre con la mentalidad de crear las condiciones mínimas de desarrollo de un país, que la gente tenga un lugar donde vivir, que tenga un trabajo digno y decoroso, que tenga un salario remunerador, para que a su vez pueda ahorrar, para fomentar el ahorro interno, pero que tenga capacidad de gasto, para fomentar el desarrollo económico, para que a su vez, se puedan crear mayores fuentes de empleo y los que los obtengan, tengan los mismos beneficios, para que de este modo, se genere un círculo virtuoso.

La planeación regional puede orientar, impulsar e integrar la planeación del desarrollo nacional a largo plazo. Al hacer esta afirmación estamos pensando en la planeación regional no sólo como una planeación de regiones (una planeación de ámbitos subnacionales), sino también, y en primera instancia, como un enfoque integral del desarrollo nacional, en su expresión territorial, y con una perspectiva de largo plazo.

El enfoque regional del desarrollo permitiría la integración de las políticas y acciones sectoriales y regionales con una perspectiva de largo plazo, en función de grandes problemas y orientaciones estratégicas del desarrollo. Se adapta más a estos propósitos que el enfoque macroeconómico, el cual integra a los sectores y a las regiones por sus resultados macroeconómicos, hace abstracción del territorio y tiene una marcada orientación hacia el corto plazo.

---

<sup>112</sup> Laris Alanís, Eugenio, Ponencia: "Hacia una Política Regional y Social de Estado", Comisión Federal de Electricidad, dentro del Foro "Planeación Regional Integral. Una Visión Prospectiva 2020", el 12 de febrero de 1999.

Para cumplir con este papel de liderazgo en la consolidación de la planeación de largo plazo en México, la planeación regional debe cumplir con varios requisitos, relativos a: su enfoque, sus procesos de planeación, sus instrumentos, y sus instituciones.

1. En lo que respecta a los procesos de planeación, debe afianzarse la evolución desde una planeación y programación de gobierno, tal como lo plantea la ley de planeación vigente, hacia procesos de planeación participativa, en donde la sociedad organizada esté en el centro y no en la periferia de la planeación.
2. Para que la planeación regional del desarrollo pueda colocarse con fuerza en la conducción del desarrollo nacional y permanecer en esta posición, es necesario establecer bases sólidas para su institucionalización, tomando en cuenta las oportunidades y los riesgos implícitos en el momento político actual.<sup>113</sup>

De manera particular, los problemas del desarrollo regional y urbano se caracterizan por orientarse en dos sentidos: 1) Al disminuir las diferencias en la participación en la toma de decisiones de la política pública entre el Gobierno Federal y el de las entidades federativas y municipios mediante el federalismo y la descentralización fiscal, y 2) Al reducir la desigualdad de oportunidades de empleo, ingreso y acceso a la infraestructura social de la población de las diversas entidades que integran el territorio nacional, a través de la política social.

Es conveniente definir alternativas de gasto que se orienten en forma eficiente y efectiva a atender los problemas centrales del desarrollo regional y urbano del país; problemas en los que tanto el destino como la organización para su ejercicio son determinantes.<sup>114</sup>

Al municipio hay que devolverle su vigor, por eso es que propuesto transferir recursos y atribuciones al ámbito municipal; combinando algo que es fundamental: la mayor participación social, la mayor participar democrático de los ciudadanos y del nivel municipal en que vivimos.

---

<sup>113</sup> Ferreira Dimentstein, Héctor, Ponencia: "La Planeación Regional del Desarrollo en México a fines de Siglo", Coordinador de Descentralización de la Región Occidente de SEMARNAT. Foro "Planeación Regional Integral. Una Visión Prospectiva 2020", el 8 de febrero de 1999.

<sup>114</sup> Arroyo Ortiz, Juan Pablo, Op. Cit.

Sin compromiso en las localidades, sin compromisos concretos con los municipios, no hay gobiernos eficientes. Por eso se están realizando la transferencia de más recursos federales a la entidades con mayores índices de marginación y de pobreza. Esto con el fin de promover entre otras cosas, inversiones en la infraestructura regional y en el desarrollo tecnológico para fortalecer las comunidades y las regiones.

En las últimas 4 décadas se ha incrementado un brutal deterioro del ecosistema y de la capacidad de renovación de nuestros recursos naturales y en la calidad de nuestro medio ambiente.

Si logramos que el desarrollo regional sea una realidad en nuestro país podríamos general regiones que logran detener el flujo migratorio hacia las grandes ciudades u otros países. También se podrían desarrollar regiones productoras especializadas, es decir, que de cada región se analicen sus fortalezas y virtudes del medio ambiente, para que de manera respetuosa de éste, se logren la implantación de sectores productivos especializados, generando con ello una producción importante y especializada que lograría en algunos sectores poner a México en la autosuficiencia alimentaria, por una razón sencilla; si logramos la autosuficiencia alimentaria, lograremos el mejor control de las crisis económicas en el país, ya que un país alimentado, desarrolla más sus capacidades para enfrentar sus crisis.

También es necesario contar con los instrumentos financieros:

- Asignación territorial de recursos públicos con enfoque plurianual;
- Fondos locales con recursos de asignación flexible a acciones sectoriales, de acuerdo con prioridades regionales;
- Líneas de crédito y asistencia técnica para los gobiernos estatales y municipales, que sean accesibles, ágiles, baratas;
- Sociedades regionales de inversión que provean de capital de riesgo a las pequeñas empresas;
- Generación de nuevas fuentes de recursos a nivel estatal y local;

- Acuerdos intermunicipales para la recaudación y aplicación de recursos fiscales en regiones urbanas;
- Diferenciación regional de precios y tarifas.<sup>115</sup>

El desarrollo regional en sus niveles microregional y mesoregional debe convertirse en una realidad, su aplicación debe ser inmediata para que en el mediano y largo plazo, sus efectos benéficos puedan traer mejores expectativas de vida, el retorno de los migrantes a sus lugares de origen, una mayor y mejor educación en nuestras familias y un desarrollo social equilibrado, donde la pobreza marginal y extrema hayan desaparecido.

---

<sup>115</sup> Ferreira Dimentstein, Héctor, Lic., Ponencia: "La Planeación Regional del Desarrollo en México a fines de Siglo", Héctor Coordinador de Descentralización de la Región Occidente de SEMARNAT. Foro "Planeación Regional Integral. Una Visión Prospectiva 2020", el 8 de febrero de 1999.

## CONCLUSIONES

1.- La actual política económica, aunque aparentemente ayuda a la macroeconomía, ha generado un mayor nivel de pobreza en la población en general. Sin embargo, es necesario entender que no existe otra opción viable, ya que un rompimiento drástico con quienes nos han prestado dinero, provocaría una crisis mayor que la que se quiere solventar, con los consecuentes problemas sociales que genera la pobreza, este cambio en la política económica debe ser gradual y paulatino, de seguir el rumbo de las finanzas nacionales, se corre el riesgo de una ruptura social.

2.- Los efectos de la pobreza, como se ha visto, genera una cantidad enorme de problemas sociales, comunitarios, de educación y violencia muy graves, se requiere de un apoyo a la producción nacional para que el crecimiento económico sea sostenido. Mientras que nuestro nivel de crecimiento no sea de por lo menos 3.5 % anual, no habrá política social que pueda tener respuesta a la pobreza, se requieren de una gran cantidad de recursos, aunque también es necesario que se logre la participación de todos los sectores productivos.

3.- El Federalismo es el instrumento adecuado para promover un crecimiento en las regiones del país. Esto puede ser incentivo para el regreso de las ciudades al campo y pequeñas ciudades que puedan otorgar empleos y un crecimiento estructural ordenado. Cuando existen condiciones para la creación de empresas, educación y cultura, se puede crear el retorno de las personas a su lugar de origen o en su caso, también la salida de personas hacia la provincia, lo que generaría un aumento en el nivel de vida y una integración familiar sólida.

4.- Los programas de apoyo a la extrema pobreza, deben dirigirse de manera directa a los beneficiarios. Para romper de este modo con los cacicazgos y líderes que aprovechando su poder oprimen y explotan a la gente más débil, además de contrarrestar su oposición al crecimiento en los ámbitos que dominan. Existen casos en los que el cacique se niega al establecimiento de industrias o de apoyos a la producción agrícola con el único pretexto de que se afectaría sus intereses personales.

5.- Promover un programa serio contra la corrupción. Se deben aplicar de una vez mecanismos para ir acotando este serio problema, ya que nos encontramos en el lugar número 14 en los países con más corrupción, abrir la legislación a nuevas formas de corrupción institucional que se han estado creando en el presente sexenio, como la revelación de secretos industriales a la competencia o a las empresas de los amigos de los altos funcionarios o la filtración de información privilegiada sobre cuestiones económicas.

6.- Las acciones para impulsar el crecimiento y desarrollo sustentable deben de tomarse desde el concepto de respeto a nuestro medio ambiente. Hemos tenido que sacrificar nuestro medio ambiente a favor del desarrollo, por lo que debemos revertir la deforestación en nuestros bosques y selvas, generando programas de empleo temporal para sembrar y cuidar nuestra flora y fauna. Combatir la tala inmoderada de árboles y sancionar debidamente a quienes se benefician con esta destrucción del medio ambiente.

7.- En poco más de seis décadas, el número de hogares en México se multiplicó cinco veces, por lo que es necesario reordenar nuestra población. Es imperativo impulsar una política de población basada en prioridades reordenadoras de los asentamientos humanos e inspirada en principios de preservación del ambiente y desarrollo sustentable. La erradicación de la pobreza y de la marginación social se logrará sólo mediante una estrategia integral que permita proporcionar servicios básicos a la población y, al mismo tiempo, promueva su participación en actividades que incrementen su productividad y sus ingresos

8.- El Federalismo en el marco constitucional debe impulsar los preceptos del desarrollo regional y social en el país. Que sea nuestra Carta Magna la que exprese los objetivos del desarrollo social y regional, como el crecimiento ordenado de las ciudades, las acciones para la superación de la pobreza, relación de los niveles mínimos de vida de las comunidades, asegurando el respeto y formas de integración de cada región.

9.- Un sistema nacional de planeación aplicable. La planeación es un ejercicio de sentido común orientado a lograr el mayor beneficio de los recursos. Mientras más consistente sea el sistema de planeación, mejor se aprovecharán los recursos y los beneficios serán los mejores posibles en un contexto determinado. Así como la definición de metas es imprescindible para asegurar la continuidad de acciones permanentes de seguimiento, evaluación y retroalimentación Debe existir estrictamente un solo Plan Nacional de Desarrollo que sea constantemente revisado y actualizado; es posible que después de varios años su contenido sea totalmente diferente, pero sus modificaciones y resultados de ejercicios serios de evaluación, generara que el Plan de continuidad a lo mejor y a lo anteriormente planeado y establecido de cada antecesor en el gobierno. Así como un solo Plan Nacional de Desarrollo Social que también se actualice.

10.- Realizar estudios sociológicos que ayuden a determinar el deterioro social. Respecto a las causas y consecuencias de los problemas sociales existe una gran cantidad de información contradictoria, es evidente que en muchas instituciones de investigación se realizan de manera duplicada los estudios sobre la sociedad, es indispensable unir estudios y unificar criterios sociales para poder planear mejor las acciones de gobierno respecto a los grandes problemas sociales, así como tener mejores marcos de referencia, estadísticas y estudios serios sobre la sociedad que permita a los gobiernos mejores decisiones sobre la manera de actuar en el ejercicio público de sus acciones.

11.- Planeación regional con proyección a mediano y largo plazo. Con el objeto de contribuir al progreso de las regiones y áreas de influencia, a disminuir los desequilibrios de la población en el territorio nacional, así como de las actividades productivas, la planeación y administración del desarrollo regional y urbano debe ser una tarea permanente y de largo plazo.

12.- Una política económica de Estado propia. Creo que con todos los experimentos económicos que ha atravesado este país, se debe conciliar en lo fundamental corrientes, como la necesidad de modernización económica en un mundo interdependiente, y avances de reformas democráticas dentro de un proceso de cambio con la atención a la función social y una visión compartida del futuro del país.

13.- El país debe aspirar a conciliar el enfoque globalizador con el localista. Aprender cuáles son las restricciones, cuáles los márgenes de maniobra, cuáles los consensos básicos, ponderando lo externo y lo interno, aprovechar la apertura de las fronteras para la adecuada exportación, pero también la implementación de políticas que incentiven y en su momento protejan a la industria nacional contra los grandes emporios transnacionales que afectan esta esfera de la economía. Se debe buscar conceptualmente un paquete de políticas que pueda lograr aceptación de los inversionistas y éxito competitivo internacional al mismo tiempo que el respaldo social logrado con una adecuada política social.

14.- Apoyo real al campo. Sin fortaleza en el campo, nuestra economía seguirá siendo vulnerable a las crisis económicas externas, por lo que se debe buscar la autosuficiencia alimentaria, ya que esta puede ayudar a enfrentar con más éxito las depresiones económicas, además de que con esto se evitan chantajes e injerencias de otros países. Apoyar al campo es apoyar nuestra soberanía.

15.- Aplicar políticas económicas serias, sin consecuencias de los sucesos políticos. Aprender a que los efectos políticos no se traduzcan en problemas económicos. Que los factores eminentemente políticos ante perspectiva de cambios en los gobiernos, en los partidos o en los candidatos no provoquen movimientos financieros desestabilizadores propiciados por el rechazo de los mercados. Sería lamentable que después del gran costo social nacional para lograr una recuperación económica esto se perdiera por no adoptar mecanismos de defensa institucionales y políticos.

16.- Que la aplicación de la justicia sea eminentemente de los tribunales. En México los asuntos políticos se han querido dirimir en filtraciones sobre investigaciones de corrupción o de supuestos delitos cometidos por funcionarios, lo cual provoca que los mercados financieros se inquieten, se debe aprender que si existe alguna investigación en contra de algún funcionario, éste se defienda o sea consignado en un marco plenamente jurídico y sin que la imagen de cualquier persona sea afectada en los medios de comunicación.

17.- Desarrollo regional especializado. Solo el desarrollo especializado de las regiones, puede asegurar la creación de empleos permanentes y lograr la autosuficiencia en algunos sectores, lo que podría generar mayor fortaleza en el mercado financiero y en las regiones. Las políticas sociales que generen un efectivo combate a la pobreza en las zonas de alto nivel de marginación, son aquellas que reflejan un ingreso digno y oportunidades de educación a su población

18.- Ciencia y Tecnología. Hermanar a las instituciones académicas y de investigación con el sector productivo. Apoyar a la ciencia y tecnología la cual podría crear las herramientas técnicas necesarias, para lograr una mayor y mejor producción de artículos y servicios. De esta manera evitaremos la "fuga de cerebros".

19.- Reforma del Estado. Que se refleje en la creación de un verdadero Estado de Derecho, el cual genere confianza en el inversionista con la aplicación de la Ley a todos, sin distinción de influencias y un alto total a la impunidad.

20.- En el impulso a la nueva política económica, una reforma fiscal real es necesaria. La ampliación de la base recaudatoria es esencial para la aplicación de importantes recursos a los proyectos de mesorregiones para lograr un beneficio regional y para la migración a las grandes ciudades y lograr el regreso de los migrantes a sus lugares de origen.

21.- Creación de una Ley de Desarrollo Social y Regional. Que proporcione un sustento jurídico y de objetivos permanentes para dar a los pobres la asistencia social que demandan (educación, salud, alimentación, vivienda, apoyo a la infancia, maternidad, de la tercera edad y un trato igualitario a las mujeres), así como la aplicación permanente de recursos para un desarrollo en comunidades, hacia proyectos productivos y de educación. Que sea una Ley que concentre las demás leyes afines para que no exista tanta legislación, sino que la aplicación sea generalizada pero con un objetivo, que las políticas sociales sean uniformes y con una amplia comunicación entre los sectores del gobierno, la industria y la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Adelman, Irma, Teoría del Desarrollo Económico, primera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1970.
2. Aguilera Verduzco, Manuel, Crecimiento Económico y Distribución del Ingreso. Balance teórico y evidencia empírica, primera edición, México, UNAM, 1998.
3. Astudillo Urzúa, Pedro. Historia de las Doctrinas Económicas, 3ª Edición, Porrúa Hnos, México, 1994,
4. Barragán Barragán, José, Temas del Liberalismo Gaditano, primera edición, Ed. UNAM, México, 1978.
5. Barre, Raymond, El Desarrollo Económico, primera edición, Fondo de Cultura Económica, México. 1984.
6. Barre, Raymond, Economía Política, segunda edición, Prensa Universitaria de Francia, Ed. Ariel, Barcelona, España, 1973.
7. Burgoa O., Ignacio, El Juicio de amparo, 30ª. edición, México, Porrúa, 1998.
8. Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, segunda edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1983.
9. Castro, Juventino V. Hacia el Amparo Evolucionado, 5ª. edición, Ed. Porrúa, México, 1999.
10. Cline, William R., Bhalla, Surjit S.; Siri, Gabriel y otros, La Inflación mundial y los países en desarrollo, Ed. Edamez, México, 1983.
11. Cosío Villegas, Daniel, Historia Mínima de México, cuarta reimpresión, Ed. El Colegio de México, México, 1991.
12. De La Madrid Hurtado, Miguel, El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857, 3ª. edición, Ed. Porrúa, México, 1986.
13. Herrerías Tellerías, Armando, Fundamentos para la Historia del Pensamiento Económico, segunda edición, Ed. Limusa, México, 1983.
14. LaRouche, Jr., Lyndon H., ¿Así que quieres aprender economía?, primera edición en español, Ed. The New Benjamin Franklin House Publishing Company, Inc., U.S.A., 1984.

15. López Ayllon, Sergio, *Las Transformaciones del Sistema Jurídico y los Significados Sociales del Derecho en México: La encrucijada entre tradición y modernidad*, primera edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997.
16. Núñez Jiménez, Enrique, *Guía práctica para la preparación de proyectos de servicios públicos municipales*, primera edición, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. 1993.
17. Pazos, Luis, *Problemas socioeconómicos de México y sus soluciones*, primera edición, Ed. Diana, México, 1996.
18. Sánchez Azcona, Jorge, *Normatividad Social: Ensayo de Sociología Jurídica*, UNAM, 3ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México: 1989.
19. Scott, H. M., *Curso Elemental de Economía*, Fondo de Cultura Económica, 22 reimpresión, México, 1973.
20. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, tercera edición, Ed. Porrúa, México, 1963.
21. Tena Suck, Rafael y Morales S., Hugo Italo., *Derecho de la Seguridad Social*, segunda edición, Ed. PAC, S.A. de C.V., México, 1990.
22. Valadés Ríos, Diego, *La Constitución Reformada*, primera edición, Ed. UNAM, México, 1987.
23. Kaplan, Marcos, *Sociedad, Política y Planificación en América Latina*, primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1989.
24. Béjar Navarro, Raúl y Hernández Bringas, Héctor, *"Desigualdad Social y Población en México"*, primera edición, Centro Regional (Cuernavaca) de investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, 1993.
25. Schteingart, Martha.- (Coordinadora), *Espacio y Vivienda en la Ciudad de México*, El Colegio de México - I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, primera edición, El Colegio de México, México, 1991
26. Maynard Keynes, John, *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, tercera edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1943.
27. Serra Rojas, Andrés, *Derecho Económico*, primera edición, Ed. Porrúa, México, 1981.
28. Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

29. Serra Rojas, Andrés, Problemas Políticos del Mundo Moderno, segunda edición, UNAM, México, 1985.
30. Vázquez Alfaro, José Luis, El Control de la Administración Pública en México, primera edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996.
31. Zorrilla Arena, Santiago y Méndez M. José, Diccionario de Economía. 2ª. Edición. Limusa-Noriega. México, 1994.
32. Aguilar Villanueva, Luis F., El Federalismo Mexicano: Funcionamiento y Tareas Pendientes, revista Gobierno, número 2, número 2, Secretaría de Gobernación, abril-mayo, 1995.
33. Armenta López, Alejandro, La Forma Federal del Estado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, revista (Serie E Varios; 73), México, UNAM 1996.
34. Barrón, Luis F., La Pobreza en México: paradoja de la política social, revista del Senado de la República, Vol. 2, México, 1996.
35. Carvajal Contreras, Máximo, Los juicios de constitucionalidad para efectos de nulidad federal como medio para preservar la Constitución, revista Gobierno, número 2, Secretaría de Gobernación, abril-mayo, 1995.
36. Esparza Valdivia, Martín Hugo, "Los orígenes del federalismo mexicano" en revista Alegatos, No. 33. Mayo - agosto de 1996. UAM. Azcapotzalco, 1996.
37. González Oropeza, Manuel, ¿Qué hacer con nuestro federalismo?, revista Gobierno, número 2, Secretaría de Gobernación, abril-mayo, 1995.
38. González Pedrero, Enrique, Quince puntos sobre el Federalismo, revista Gobierno, número 2, Secretaría de Gobernación, abril-mayo, 1995.
39. Gurría Trevino, Jose Angel, "Reflexiones en torno a una política económica de Estado", en la revista del Mercado de Valores, Nacional Financiera, v.58. No. 4, México, 1998.
40. Gutiérrez, Jorge V. "Pautas para una estrategia contra la pobreza". revista del Senado de la República. Vol. 2, México, N° 5., 1996.
41. Moctezuma Barragán, Esteban, El Federalismo Mexicano, revista Gobierno, numero 2, Secretaría de Gobernación, abril-mayo, 1995.
42. Rabasa, Emilio O. Reformas constitucionales. Vigencia y permanencia de la Constitución, revista Gobierno, número 2, Secretaría de Gobernación, abril-mayo, 1995.

43. Serra Rojas, Andrés, Teoría y Práctica del Federalismo Mexicano, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicación de la Comisión de Fortalecimiento Municipal, México, 1996.

**Otros documentos y legislación consultada.**

44. Herrerías Tellerías, Armando, Seguridad Social y Cartas Constitucionales, Conferencia dictada en el Centro Nacional de Capacitación del Sindicato Nacional de Trabajadores del IMSS, en México, el 11 de junio de 1971.
45. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Sexta Edición, Talleres Gráficos de México, 1999, México.
46. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Reformas de 2001, [www.camaradediputados.gob.mx](http://www.camaradediputados.gob.mx).
47. Informe sobre el Desarrollo Humano. Organización de las Naciones Unidas, Agosto de 1998.
48. La Transición de la Economía de Guerra a la de Paz, Informe de la Delegación de las Depresiones Económicas, Parte I, Sociedad de Naciones, Ginebra, 1943.
49. Legislación Bancaria, Instituciones de Crédito- Banco de México- Comisión Nacional Bancaria, Mercado de Valores, Sociedades de Inversión y Agrupaciones Financieras, trigésimoséptima edición, Editorial Porrúa, México, 1992.
50. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, trigésimonovena edición, Ed. Porrúa, México, 1999.
51. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, [www.gobernacion.gob.mx](http://www.gobernacion.gob.mx).
52. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sus reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre del 2000.
53. Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de Cádiz, Imprenta de Genaro García, Madrid, 1874, Sesión del 12 de enero de 1812.
54. Problemas Económicos, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1999.
55. Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, Editado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los Talleres Gráficos de México, 1995.

56. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Editado por los Talleres Gráficos de México, 2001.
57. Revista Centro de Estudios Tata Vasco, A.C., Análisis de la realidad nacional, Año II, Num. 2, Todo el Sistema Neoliberal, México, 1996.
58. Revista Examen, Dávila Chavela, Ezequiel, Federalismo y su fortalecimiento., México, noviembre de 1996.
59. Alonso Concheiro, Antonio, Ponencia: "Estudios de Prospectiva: Cero en Conducta", Socio Consultor, Analítica Consultores, S.C., dentro del Foro "Planeación Regional Integral. Una Visión Prospectiva 2020", el 11 de febrero de 1999.
60. Bours Castelo, Eduardo R., Ponencia: "Hacia una Política Regional y Social de Estado", Presidente del Consejo Coordinador Empresarial, en el Foro Planeación Regional Integral. Una Visión Prospectiva 2002, 12 de febrero de 1999.
61. Covarrubias Gaytán, Francisco, Ponencia: "Enfoque Urbano Regional", Director del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, dentro del Foro "Planeación Regional Integral. Una Visión Prospectiva 2020", el 8 de febrero de 1999.
62. Diccionario Enciclopédico Ilustrado de la Lengua Española, Tomo II, Editorial Ramón Sopena, S.A., Barcelona, España, 1967.
63. Echeagaray Moreno, Fernando L., Ponencia: "Prospectiva Regional, Económica, Demográfica, Tecnológico y Social", Presidente del Consejo de Asociaciones de Investigación Industrial de las Américas, CIRAA, dentro del Foro "Planeación Regional Integral. Una Visión Prospectiva 2020", el 11 de febrero de 1999.
64. Ferreira Dimentstein, Héctor, Ponencia: "La Planeación Regional del Desarrollo en México a fines de Siglo", Coordinador de Descentralización de la Región Occidente de SEMARNAT. dentro del Foro "Planeación Regional Integral. Una Visión Prospectiva 2020", el 8 de febrero de 1999.
65. Hernández Laos, Enrique, Ponencia: "Perspectivas del Desarrollo Regional en México frente a la Globalización", Profesor Investigador del Departamento de Economía de la UAM Iztapalapa, dentro del Foro "Planeación Regional Integral. Una Visión Prospectiva 2020", el 11 de febrero de 1999.
66. Laris Alanís, Eugenio, Ponencia: "Hacia una Política Regional y Social de Estado", Comisión Federal de Electricidad, dentro del Foro "Planeación Regional Integral. Una Visión Prospectiva 2020", el 12 de febrero de 1999.

67. Raygoza Echegaray, Jorge, Ponencia: "Pobreza, Infraestructura y Sesgo Urbano en México", Profesor Investigador del Centro de Estudios de Pobreza, Universidad Iberoamericana, dentro del Foro "Planeación Regional Integral. Una Visión Prospectiva 2020", el 9 de febrero de 1999.
68. Seyde Meléndez, Federico, Ponencia: "Combate a la Pobreza y Política Social de Estado", Investigador del Centro de Estrategia y Desarrollo S.C., dentro del Foro "Planeación Regional Integral. Una Visión Prospectiva 2020", el 12 de febrero de 1999.
69. Resultados Definitivos del Censo de Población y Vivienda 2000, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
70. [www.gobernación.gob.mx](http://www.gobernación.gob.mx)
71. [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)
72. [www.starmedia.com](http://www.starmedia.com)
73. [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx)
74. [www.indesol.gob.mx](http://www.indesol.gob.mx)
75. [www.camaradediputados.gob.mx/marco/constitucion/index.html](http://www.camaradediputados.gob.mx/marco/constitucion/index.html)