

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

“IDONEIDAD JURÍDICA Y ADMINISTRATIVA DEL  
DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO”

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
DOCTORA EN DERECHO

PRESENTA:

MTRA. MÓNICA TORRES AMARILLAS

MÉXICO, D. F.

AGOSTO DE 2006



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.

## **A g r a d e c i m i e n t o s**

A mi Alma Mater que construyó y fortaleció en mí la vocación de servicio.

A mi Querida Facultad de Derecho que me despertó el ánimo de trabajar siempre a favor de la Justicia Social.

Al Dr. Fernando Serrano Migallón, por su generosidad.

Al Dr. Ruperto Patiño Manffer, por su apoyo para la realización de esta investigación.

## **D e d i c a t o r i a s**

A Andrés, mi esposo por su amor y apoyo incondicional, por ser mi gran compañero, solidario siempre en la búsqueda y realización de mis ideales.

A Andrés mi hijo y máspreciado tesoro.

A mi Padre C. P. Ramón Torres Gil por el gran apoyo y amor que me ha dado siempre y a mi Madre doña Mauricia Amarillas Campoy por todo su amor.

A mis hermanos Ramón, Norma Angélica y Bertha Alicia por su cariño y fortaleza.

**A doña Alicia Miranda Bailón por todo el apoyo incondicional queme brindó cuando más lo necesité para realizar esta investigación.**

**“IDONEIDAD JURÍDICA Y ADMINISTRATIVA DEL  
DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO”**

**ÍNDICE**

Pág.

Introducción..... I

**Capítulo I**

**Antecedentes Normativos, Políticos y Administrativos  
del Desarrollo Social en México**

1. Antecedentes Normativos y Políticos desde 1917 al año 2000:

1.1 Época de la Revolución Mexicana.....1

1.2 Época de Estabilidad y Reconstrucción Nacional.....10

1.3 Época Moderna.....16

2. Antecedentes Administrativos desde 1917 al año 2000:

2.1 Época de la Revolución Mexicana.....39

2.2 Época de Estabilidad y Reconstrucción Nacional.....43

2.3 Época Moderna.....50

## **Capítulo II**

### **Concepto y Fundamento del Derecho, la Política y el Desarrollo Social en México.**

3. Conceptos de Derecho -el Derecho Social-, Política y Desarrollo Social.....	92
4. Fundamento Jurídico de estos Productos Sociales. en México.....	118
5. Función Social del Derecho, la Política y el Desarrollo Social.....	133
6. Idoneidad Jurídica del Desarrollo Social. La Ley General de Desarrollo Social.....	135

## **Capítulo III**

### **Desarrollo Social y Administración Pública en México**

6. Concepto y Fundamento de la Administración Pública.....	146
7. El Derecho Administrativo y el Desarrollo Social.....	157
8. Instrumentación Administrativa para el Desarrollo Social.....	168
9. La Administración Pública Actual ante el Desarrollo Social.....	176

## **Capítulo IV**

### **Estado Social y Desarrollo Social**

10. Surgimiento del Estado Social.....	183
11. Conceptualización del Estado. Estado Social.....	190
12. Presencia del Estado Social en México.....	194

13 Federalismo en el Estado Social.....	198
14. Retos del Estado Social. Visión Integral.....	214
Conclusiones y Alternativas.....	222
Bibliografía.....	237

## Introducción

La presente investigación tiene como fin primordial exponer, analizar, concluir y proponer sobre la Idoneidad Jurídica y Administrativa del Desarrollo Social en México, profundizando en algunos aspectos relevantes como el Derecho Administrativo, la Administración Pública y el Estado social. Para este efecto, como técnica de investigación jurídica, aplicamos la técnica de observación participante que como la define Raquel Gutiérrez Aragón, citada por Luis Ponce de León en su obra titulada Metodología del Derecho: “ el investigador debe asimilarse al grupo por investigar” y continúa Ponce de León, “. . .consiste en examinar al grupo por dentro y por fuera”<sup>1</sup> cabe aclarar que esta misma técnica se aplica en el ámbito de la sociología, y se aplica en esta investigación con el ánimo de fortalecerla, intentando incorporarla en la medida de lo posible, con la finalidad de entender un poco más el alcance y retos del Desarrollo Social, pero privilegiando siempre el método jurídico.

Por cierto, para Émile Durkheim, existe un método denominado Observación Etnográfica, y lo describe en el caso de que: “ El Etnógrafo, el misionero o el administrador que deseen conocer el derecho de esas poblaciones, deberán dentro de lo posible, mezclarse en sus vidas, hacerse recibir por ellos y, ganando su confianza, participar en su vida social, asistir a sus fiestas, a sus ceremonias. Mejor a menudo que las palabras, ese estrecho contacto les permitirá tener conocimientos de la estructura jurídica y económica de esas sociedades”.<sup>1</sup>

La aseveración anterior se sustenta debido a que, en lo personal, he tenido la oportunidad profesional de participar en forma directa y activa en el diseño y la aplicación de políticas públicas específicas para el desarrollo social; aunque como servidora pública incidí con mi esfuerzo, encontré un gran capital humano dentro de los grupos sociales que constituían la población objetivo de proyectos de desarrollo, como el caso particular del Programa Nacional de Desarrollo Productivo de la Mujer, el cual tuve bajo mi responsabilidad; asimismo, la experiencia soporté que me arrojó el supervisar el trabajo de las Delegaciones Estatales dentro de la Coordinación General de Delegaciones. Me percaté que no hay una vocación participativa dentro de la formulación y aplicación de las políticas públicas para el desarrollo social en virtud, de que el Gobierno de la República las construye y aplica de manera unilateral, confundiendo su función de promotor del desarrollo social productivo.

Dicha experiencia, me permitió también constatar que la preocupación gubernamental se centra más en destinar el presupuesto bajo una visión

---

<sup>1</sup> Ponce de León Armenta, Luis, *Metodología del Derecho*, Editorial Porrúa, Quinta Edición, 2000, pág. 126.

<sup>2</sup> Durkheim, Émile, *Teoría Sociológica Clásica*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1997, pag. 414.



asistencialista, que en cerrar el ciclo de dependencia social, a través de una intensiva acción de capacitación social para el desarrollo productivo.

En esta secuencia, es importante señalar nuestra hipótesis: el Desarrollo Social en México ha carecido de planeación y políticas públicas eficaces y pese a la emisión de la Ley General de Desarrollo Social, ésta no garantiza que el Desarrollo Social cuente con un plan integral y políticas públicas acertadas para su atención por lo que suponemos que la atención dispersa y parcial, seguirá incidiendo en una subcultura del paliativo y de una visión asistencialista o paternalista, lejos de ser promotora del desarrollo productivo, por lo que tampoco combatirá la dependencia social en extremo, continuando la pobreza extrema.

A lo largo de esta investigación proponemos elementos que sustentan nuestra hipótesis para finalmente concluir que ese será el futuro (por lo menos inmediato) del Desarrollo Social, a menos que se fortalezca la vigente Ley General de Desarrollo Social, con elementos que garanticen una planeación administrativa idónea; de ello también nos ocupamos al proponer en su momento y espacio lo correspondiente.

En el transcurso de esta investigación encontramos obras con distintos enfoques en torno al Desarrollo Social, pero pocos autores, a partir de la importancia de la ciencia jurídica, siendo ésta un factor fundamental para transformar la realidad que vivimos.

Los sucesos históricos nos explican situaciones presentes, nos ubican en la evolución universal y específicamente en la de nuestro país es por ello que desarrollamos en el Primer capítulo el marco antecedente. Nos abocamos a investigar la Evolución del Derecho, la Política y la atención que a través de la Administración Pública Federal se dio en México en diversas épocas históricas a las necesidades sociales; es decir, comprender el desarrollo de la sociedad, y la evolución de ésta a través del Derecho y la Política.

La Época de la Revolución Mexicana originó, después de proyectos y debates, la realización de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que contempló las demandas e ideas sociales del momento, cuya visión democrática le ha permitido conservarse, con adiciones y reformas que ella misma previó desde su creación. Estableció un concepto de oportunidad y congruencia jurídico-social, asegurándose de preservar los derechos de las clases desprotegidas.

La Constitución Federal de 1917, enaltece al Derecho como sistema de vida de la nación; ella dio especial importancia al Derecho como base para la existencia del orden social, el cual sólo es posible en virtud de las normas que determinan explícita o implícitamente los principios de igualdad y de justicia, básicos en la senda actual del Desarrollo Social.

Los regímenes posteriores a la Revolución Mexicana, hicieron especial énfasis en la atención a las necesidades de la población, por lo que posterior a la elaboración de la Constitución de 1917, surgió la tarea de crear instituciones que dieron respuesta a las demandas que habían dado origen al levantamiento armado. Y al respecto, ha predominado la función administrativa, a pesar de las acciones políticas que han desviado la atención de algunos gobernantes.

La Época de Estabilidad y Reconstrucción Nacional, la ubicamos a partir del año de 1920 con el período presidencial de Álvaro Obregón (1920-1924) ya a partir de entonces se establecerían las bases del Estado moderno e iniciaría el tiempo de la institucionalización.

Hubo una serie de reformas sociales con la finalidad de disminuir las desigualdades sociales con una política económica centrada en el Estado. Concluimos el punto referido, durante el año de 1940, esto es, al final del gobierno de Lázaro Cárdenas y principio del sexenio de Manuel Ávila Camacho, para iniciar lo que denominamos Época Moderna. Se establece este año como indicativo para situar a la Época Moderna, porque la estabilidad social y económica del país reflejó la consolidación jurídica y política del Estado mexicano.

En este contexto, nos introducimos a la evolución del Desarrollo Social en la Época Moderna, considerando dos grandes vertientes que se generarían a partir del sexenio de Lázaro Cárdenas. La primera vertiente se inició en los años cuarenta y se extendió hasta principios de los años ochenta, en ese período predominó una concepción tutelar del Estado, con la función importante de garantizar los derechos sociales de la población y en ese marco la política social tuvo un papel complementario de la política económica.

El concepto de Modernidad es una arma de dos filos: o superamos socialmente este momento extraordinario y crítico, y nos introducimos al progreso veloz de las grandes economías; o bien, estaremos a merced del Imperialismo y Colonialismo económicos, que influyen, según la experiencia histórica, en la forma y atribuciones del gobierno, y en una forma de vida social: La Democracia.

En cuanto a la atención de las necesidades básicas por parte del gobierno, diremos que es a partir de la Revolución de 1910, cuando los regímenes emanados de ella han procurado alcanzar un equilibrio entre el desarrollo económico del país y el desarrollo social de la gran mayoría de nuestra población. Sin embargo, a pesar de haber dado respuesta a las demandas que originaron dicho movimiento, tales como la reforma agraria, la creación del seguro social, la instauración de los derechos de los trabajadores y la ampliación del sistema educativo, los esfuerzos por proporcionar una vida digna, oportunidades para todos los mexicanos y una distribución de la riqueza más equitativa, disminuyeron el ritmo de su eficiencia con el paso de los años.

El proyecto social de vida emanado del movimiento revolucionario y de la propia Constitución, encontró serios obstáculos ante fenómenos como la explosión

demográfica y una rápida y desordenada urbanización, entre otros. Paralelamente, el esquema de industrialización, bajo el cual se centraron todos los esfuerzos del gobierno, ocasionó la subordinación de aspectos sociales al desarrollo capitalista, modelo que a la postre dejó importantes rezagos sociales.

Una vez consolidados los primeros gobiernos revolucionarios y dado que el país mostraba las consecuencias económicas y sociales de varios años de lucha, se determinó que la revolución se concibiese como un proceso en marcha en el que, paulatinamente, se irían alcanzando sus objetivos, lo que implicaba proyectar indefinidamente hacia el futuro la consolidación de sus metas.

En este marco, los anhelos de justicia social plasmados en la Constitución no se materializaron de manera inmediata, pues la mera enunciación de los derechos sociales no construía escuelas ni incrementaba la producción y los gobiernos carecían de medios técnicos y de oportunidades de conseguirlos, por lo que se requería reglamentar las leyes constitucionales, organizar a las fuerzas populares y a los distintos sectores sociales, para así contar con un compás de espera.

De esta manera, se fueron cumpliendo los preceptos constitucionales y, paulatinamente, se construyó un sistema económico, político y social, en donde el primer paso fue la creación y puesta en marcha de instituciones gubernamentales para extender las bases materiales de la actividad económica y social del país. De tal forma, se iniciaron los programas de reforma agraria, se comenzaron a organizar los servicios de salud y educación pública, y a reglamentar la seguridad social de los trabajadores.

En esta etapa de Estabilidad y Reconstrucción del Estado mexicano, la política social derivada de la Constitución muestra dos tendencias: una sectorizada, que otra con un carácter general, dedicada a la educación, el abasto, la salud y la vivienda (arts. 3 y 28). Es importante mencionar, que estos dos últimos aspectos no estaban contenidos explícitamente en el artículo original de la Constitución de 1917, sin embargo, el Estado emprendió las acciones respectivas.

Abordamos la Época Moderna, en lo que concierne a la actual Administración, así como el contexto actual y temas relevantes en la comprensión y existencia de los aspectos torales ya enunciados; sin duda alguna nos encontramos en un momento complejo y coyuntural de la historia; la sorpresa del progreso y evolución social universal; en el intento de una economía dinámica y competitiva como requisito *sine qua non* para la atención de las necesidades sociales básicas, en la búsqueda de esquemas y valores políticos, económicos y sociales que nos permitan desarrollar los conceptos de Nacionalismo y Soberanía. Es en esta Época que se realizan reformas constitucionales importantes para el tema que nos ocupa y que trascendieron en la forma de elaborar los planes de desarrollo nacionales de forma incluyente, nos referimos a los artículos 25 y 26 constitucionales durante el periodo gubernamental del presidente Miguel de la Madrid.

Investigaciones como esta, pretenden con su aportación evitar los ensayos, paternalismos, ineficacia y confusiones. Esto será a través de un esquema de organización y capacitación, congruente, oportuno y general, que incida en el desarrollo coordinado y equilibrado.

En el Segundo capítulo, abordamos la base conceptual y fundamento del Derecho, la Política y el Desarrollo Social, lo cual nos ayuda a entender el sentido del Desarrollo Social en México así como la función social de estos productos sociales.

Derecho como norma, actividad legislativa y voluntad social, Política como ciencia y actividad social comprometida, el Desarrollo Social como una serie de elementos que permiten lograr mayor igualdad de oportunidades a la sociedad, así como lograr elevar el nivel de vida de los sectores más marginados de la misma.

Con relación al Derecho, intentamos llegar a una definición, previamente el estudio de su naturaleza y de las diferentes teorías que se sustentan al respecto, referimos al orden normativo, bajo la idea del bien común.

El concepto de Política, lo iniciamos con la evolución histórica que hemos considerado importante insertar para lograr posteriormente un cabal entendimiento acerca del Desarrollo Social; citamos la ideología de los pensadores universales más importantes a nuestro juicio, quienes se encargaron de escribir sobre política y las enseñanzas que conlleva, de ellos retomamos la idea de la política, como “la suprema capacidad para entender las cuestiones concretas y adoptar los principios a las soluciones de hechos particulares que requieren agudeza y mesura”.

Tal conceptualización la vinculamos con el Desarrollo Social, que se encuentra ligado intrínsecamente a los dos conceptos anteriores; es decir, que el Derecho y la Política se conjugan para dar sustento al Desarrollo Social mediante la legitimación de acciones que buscan avanzar hacia la mayor igualdad posible de oportunidades de toda índole.

Advertimos que los conceptos de Política y Desarrollo Social, por ser productos sociales y aún teniendo un fundamento jurídico, en el presente estudio, puede parecer que se refieren de manera indistinta y reiterada, ya que por ser resultado, medio y/o fin de la actividad colectiva, la frontera entre uno y otro es tan sutil que posiblemente no pudiera advertirse que se abordan desde enfoques distintos, por lo que ni se intenta reiterar, ni se trata de lo mismo; en todo caso son útiles para reforzar la presencia y objeto social de los otros en forma complementaria. Intentamos el ejercicio de la claridad y objetividad, pretendiendo que las sutilezas resulten mínimas.

Para cerrar este Capítulo, presentamos comentarios a la reciente Ley General de Desarrollo Social, la que por cierto no figuraba cuando iniciamos este estudio y planteamos la necesidad de su creación, lo cual nos motiva, ya que nos indica que

como propuesta era correcta. Desde aquí advertimos que no obstante los aciertos y el logro de contar con este instrumento normativo, consideramos que faltaron aspectos y presenta inconsistencias que en ese espacio asentamos.

El Tercer capítulo corresponde al Desarrollo Social y la Administración Pública en México, tiene como objetivo trazar las líneas que comunican la Administración Pública contemporánea con el Desarrollo Social; el análisis hace referencia básicamente a la teoría del Derecho Administrativo, sus fuentes, sujetos, así como todo su marco operativo, y cómo estos factores influyen de manera decisiva en el desarrollo de la colectividad.

Continuamos con el análisis de un marco conceptual en el cual se vacían las definiciones y conceptos, de diversos autores, que son los conceptos operativos de la Administración Pública, para una mejor comprensión del tema que nos ocupa; a su vez, hacemos una distinción entre los diversos sectores que integran la Administración Pública y que a saber son la centralizada, y la paraestatal o descentralizada, lo que nos permitirá hacer una mejor distinción.

En cuanto a la instrumentación que necesita la Administración Pública para el Desarrollo Social, puntualizamos cuáles son a nuestro entender los instrumentos, instancias y programas que se deben desarrollar con que cuenta el Ejecutivo para poder cumplir con su objetivo que es el Desarrollo Social, toda vez que este tiene como facultad la función administrativa y es a través de su ejercicio, busca el bienestar social basado en un crecimiento económico, político, y cultural.

Otro punto de vital importancia, tanto para el Estado como para la Administración Pública es la elaboración y ejecución de las Políticas Públicas que deben coincidir con la política de Estado, y no con visiones ajenas e imprecisas propuestas por gobernantes en turno. Las Políticas Públicas son esenciales para el Estado porque orientan su actividad administrativa y vienen a formar una parte fundamental para el buen funcionamiento de éste, pues se podría decir que son la etapa final de un proceso administrativo, y que también se encuentran destinadas al desarrollo colectivo de una nación basada en una buena decisión pública resguardada por un estudio y mecanismo previo que conlleve a la solución de los problemas que acrecientan a nuestra sociedad. Cuando en ésta investigación se alude a las Políticas Públicas se hace bajo esta visión.

Pensamos que el presente estudio cuenta con las bases teóricas sobre las fuentes del Derecho Administrativo y la Administración Pública, su operatividad, así como su repercusión y trascendencia para el Desarrollo Social. Es decir, en general nuestra investigación pretende, de manera predominante, sentar los aspectos básicos sobre la Administración Pública y su proyección hacia la consecución del Desarrollo Social, que permita, no sólo el crecimiento unitario de una parte de la población, sino el de todo un país basado en una justa y equitativa distribución de la riqueza; el fomentar el empleo, la participación tanto del sector privado como del público, para la búsqueda de una vida digna, justa y democrática.

El Derecho, la Política y la Administración Pública, no pueden ser entendidos ni explicados aisladamente, sino a través de la existencia de un orden social, expresado por el orden jurídico del Estado, que enlaza y da vida a los productos referidos, por ello desarrollamos un Cuarto capítulo relativo al Estado Social y Desarrollo Social en el que nos permitimos abordar la formación del Estado Social, su conceptualización y la presencia del Estado social en México.

En este apartado concerniente al Estado social y Desarrollo Social intentamos desarrollar lo que ha sido el Federalismo en el Estado Social. En el que las expectativas apuestan a un mejor camino (rumbo y certidumbre) o cambio, hay ahí un paradigma latente y deseable y todos los mexicanos queremos que sea posible. La nueva relación entre niveles de gobierno tiene un sitio asegurado en el escenario del desarrollo social, mediante el Federalismo, en donde esperamos que los municipios reciban las atribuciones que les aseguren una libertad amplia y coordinada. En ese cambio tenemos todos parte de la responsabilidad, para que el cambio no sólo sea de personajes, sino de situaciones sociales incidentes en el bienestar de cada persona, para que también pueda sentirse parte de esta comunidad políticamente organizada denominada Estado Mexicano. Puntualizamos en lo que a nuestro juicio, serían los Retos del Estado social. Y su Visión Integral.

Y para finalizar nuestra investigación, elaboramos Conclusiones y Alternativas de manera general, resaltando la necesidad de la valoración de dichas alternativas, sobre todo en estos días en que la pobreza se agudiza en nuestra sociedad y se requieren opciones viables de solución.

## Capítulo I

### Antecedentes Normativos, Políticos y Administrativos del Desarrollo Social en México

Hay autores que desarrollan de manera muy puntual y suficiente los antecedentes del tema, sin embargo, esta vez los aplicaremos para formular el hallazgo y evidenciar la necesidad de una Ley Federal de Desarrollo Social, así como la necesidad de una Planeación Administrativa adecuada.

En cuanto a la planeación administrativa, ésta se ha reclamado desde muchos otros estudios, pero es nuestro turno de establecer la interacción e integración de los aspectos jurídico y administrativo del Desarrollo Social. Consideramos necesario asentar algunos antecedentes de carácter político para establecer un contexto más integrado del Desarrollo Social, aunque de entrada comprendemos que no es fácil hacer un desglose ya que en el Derecho y la Administración Pública siempre, invariablemente, observaremos la presencia del aspecto político. No obstante, tómese como un modesto esfuerzo en la intención de dar contundencia a nuestro objetivo, revelando así la intensidad de la necesidad normativa en el Desarrollo Social y la Planeación Administrativa del mismo.

#### 1. Antecedentes Normativos y Políticos desde 1917 al año 2000.

##### 1.1 Época de la Revolución Mexicana.

Partimos de los acontecimientos político-sociales ya que como lo comenta Mariano Palacios, “El Derecho también puede expresar la conciencia de una época. Ésta es el reflejo de nuevas realidades humanas, de perspectivas nuevas de los hombres ante sí mismos y ante la vida, y el derecho debe sintetizar estas nuevas realidades, actitudes pasadas, de hechos inexistentes en el presente”<sup>1</sup>.

Ubicándonos en el contexto político que prevalecía en esta época Fernando Serrano describe el largo periodo gubernamental de Porfirio Díaz: “El Porfirismo fue la consecuencia del primer terrible y tormentoso ciclo de vida del México Independiente: más de medio siglo de pugnas internas entre las dos grandes

---

<sup>1</sup> Palacios Alcocer, Mariano, Et. Al., “*Estudios Jurídicos en Torno a la constitución Mexicana de 1917, en su Septuagésimo Aniversario*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992, págs. 76-77.

corrientes políticas del siglo pasado habían golpeado sistemáticamente a la nación. Finalmente, se impuso el liberalismo como la tendencia más moderna y persistente; sin embargo, recién establecida, surgió la rivalidad entre sus facciones más radicales, pasando en corto tiempo del enfrentamiento electoral a la intriga y al enfrentamiento armado.” Más de treinta años duró esa etapa de nuestra historia, en la cual se conjugaron el fortalecimiento del poder político nacional y la represión; la integración económica de la mayor parte del país y la marginación de los campesinos; la aristocratización, el enriquecimiento acelerado y la extrema pobreza de la mayor parte de los habitantes de México.<sup>2</sup>

Poco antes de que estallara la Revolución Mexicana, y particularmente un año antes, en 1909 se constituyó el Partido Democrático, quedando como presidente de la directiva Benito Juárez Maza. Todos los integrantes de la directiva eran porfiristas y rechazaban la idea de violencia revolucionaria.

Se conformó, también en el mismo año, el Partido Reelectionista que promovió la candidatura de Porfirio Díaz como presidente. En oposición a la vicepresidencia de Ramón Corral que iba como fórmula de Díaz, se creó el Partido Nacional Democrático, sin embargo, su duración fue breve en virtud de que su candidato a presidencia ( Bernardo Reyes), se sumó a la fórmula propuesta por el Partido Reelectionista.

Francisco I. Madero, en el mismo año de 1909, organizó el Partido Antirreelectionista; la propuesta de Madero era apoyar la elección de Díaz, sin embargo, proponía que la vicepresidencia, las cámaras y los gobiernos de los estados fueran para los integrantes del Partido Antirreelectionista; entre otros se encontraban, Filomeno Mata, Luis Cabrera y José Vasconcelos.

Los partidos políticos de la época, en su mayoría, estaban conformados por clubes, por lo que los integrantes del Partido Antirreelectionista invitaron a la ciudadanía para que conformaran otros clubes con el lema “Sufragio Efectivo. No Reelección”.

En el año de 1910, Díaz incumplió el acuerdo postulando candidatos del Partido Nacional Democrático. Madero fue aprehendido y enviado a la cárcel, se fugó y encontrándose en San Antonio, Texas junto con otros que se encontraban en el exilio, firmó el Plan de San Luis incitando al pueblo a derrocar la dictadura por medio de las armas el 20 de noviembre de 1910, marcó el inicio de una revolución que duraría diez años y que costaría cientos de miles de vidas, encabezada por caudillos que se oponían a la dictadura de Porfirio Díaz y buscaban la reivindicación de sus derechos sociales.

Al renunciar Díaz en el año de 1911, surgieron diversos partidos políticos con el

---

<sup>2</sup> Serrano Migallón, Fernando, *Toma de Posesión: El Rito del Poder*, Ed. Porrúa, México, 1995, pág. 87.



objeto de participar en las elecciones del mismo año, la mayoría de ellos postulaban a Madero como presidente, quien finalmente obtuvo el triunfo en las elecciones y su fórmula como vicepresidente fue José Ma. Pino Suárez. Algunos inconformes con la forma de gobierno de Madero iniciaron nuevos movimientos, entre ellos se encontraba Emiliano Zapata en Morelos quien emitió el Plan de Ayala con la finalidad de llevar a cabo la Reforma Agraria.

Arnaldo Córdoba comenta al respecto: “En México la Revolución nace acompañada de una candente defensa del pasado. Desde luego, el pasado no es el porfirismo, sino la tradición libertaria que se da a partir de la Revolución de Independencia, se desenvuelve en el largo período de la lucha de los liberales contra los conservadores y culmina con el triunfo de la República en las guerras de Reforma y contra la intervención francesa”.. “El gran ideario de esa tradición se cifra en la Constitución liberal de 1857, cuyos pilares fundamentales fueron: el Estado democrático, representativo y federal; la supremacía de la ley constitucional sobre la arbitrariedad y el despotismo de los gobernantes; los derechos del hombre que consagran las libertades de los pueblos; la garantía de estos derechos que hace efectivo el juicio de amparo, y el sufragio libre y universal de los ciudadanos mexicanos”.<sup>3</sup>.

La conciencia y reclamo social se manifestaron a través de leyes, planes y *tratados*, a saber:

- El Plan de San Luis.- realizado por don Francisco Indalecio Madero en el año de 1910, en el que desconocía el gobierno de Porfirio Díaz y los poderes constituidos, incitando al pueblo a levantarse en armas.
- El Plan de Valladolid.- proclamado por Miguel Ruz y Maximiliano Bonilla en el año de 1910, para destituir Luis Felipe Regil, entonces Jefe Político de esa entidad, quien fue asesinado por un grupo de labriegos.
- El Plan Bernardo Reyes.- proclamado por Don Bernardo Reyes en el año de 1911, en el que se declaraba el principio de “No Reelección” para los cargos de Presidente, Vicepresidente, Gobernadores y Presidentes Municipales.
- El Plan de Ayala.- proclamado por Don Emiliano Zapata en el año de 1911, en el que desconocía la dirección revolucionaria y el gobierno de Francisco I. Madero; el reparto de tierras a los campesinos, suprimir los ayuntamientos conservadores: su ideal.
- El Plan de Guadalupe.- proclamado por Don Venustiano Carranza en el año de 1913, en el que desconocía los poderes federales y se nombraba Jefe del Ejército Constitucionalista, encargándose interinamente del Poder Ejecutivo hasta la celebración de elecciones federales y posteriormente las locales.

---

<sup>3</sup> Córdoba Arnaldo, *Ideología de la Revolución Mexicana*, Editorial Era, S. A., Decimoséptima Edición, México, 1992, pág. 87.

- Los tratados de Teoloyucan.- firmado por los caudillos revolucionarios en el año de 1914, en los que proclamaron su triunfo sobre la dictadura.
- Se promulga la Ley del Divorcio en el año de 1914.- Lo que agudiza las diferencias entre Carranza y la Iglesia.
- Las Adiciones al Plan de Guadalupe.- decreto expedido por Don Venustiano Carranza en el año de 1914, en el que establecía la facultad al Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, para legislar y administrar en las necesidades económicas, sociales y políticas del país.
- La Ley Orgánica del Artículo Ciento Nueve de la Constitución de 1857.- reconoció la importancia del Municipio Libre como fuerza y base de los estados, para un gobierno republicano, representativo y popular; además lo concibió como base de una división territorial y organización política, administrado el Municipio por ayuntamientos de elección popular directa, sin autoridades intermedias entre éste y el estado.
- La Ley Agraria de 1915 expedida por Carranza.- Esta ley fue “el antecedente del artículo 27 constitucional y de la reforma agraria, que crea en México tres tipos de tenencia de la tierra: la pequeña propiedad, el ejido y la propiedad comunal, instituciones que son la síntesis de las tres corrientes ideológicas - del norte, del centro y del sur – que convergieron en la lucha revolucionaria y que Carranza supo recoger y respetar”<sup>4</sup>. Se reivindicó a los campesinos, anulando cualquier enajenación existente en las tierras aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, por cualquier autoridad local, restituyendo el patrimonio al pueblo.
- El Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución.- proyecto presentado por los revolucionarios, entre ellos, Emiliano Zapata, para la realización de la Constitución de 1917.
- El Decreto de Reformas de 1916 expedido por Carranza.- en el que contenía la convocatoria a un Congreso Constituyente, que estaría integrado por representantes de los estados.

Se convocó a elecciones para integrar el Congreso Constituyente, el cual se conformó por representantes de cada una de las entidades federativas en proporción al número de habitantes...con una salvedad que: “En la integración de dicho Congreso se prohibió la participación de todos aquellos que habían sido hostiles a la causa constitucional”.<sup>5</sup> La convocatoria atendía a la necesidad de reformar la Constitución de 1857 o bien expedir una nueva, es decir, era el

<sup>4</sup> Rabasa, Emilio, *op. Cit.* pág 120.

<sup>5</sup> Tena Ramírez, Felipe; *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1998, pág. 811.

momento de restablecer el orden constitucional, que reflejara las aspiraciones revolucionarias y los anhelos de la nación en lo político y en lo social.

“En aquel momento histórico, había entre los miembros de la asamblea un grupo numeroso de jóvenes revolucionarios que habían luchado en los campos de batalla y que quería de una vez por todas transformar la estructura económica y las instituciones jurídicas de la nación para que el pueblo de México pudiera marchar hacia delante y realizar plenamente su destino”<sup>6</sup>.

En el Programa de Debates del Congreso Constituyente de 1917, desarrollado por la Asamblea Soberana, se plasmaron las necesidades y garantías sociales, así como las gubernamentales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. “Mención especial merecen los artículos 3º , 27, 28, 123 y 130. Fueron y son a nuestro juicio los de mayor significación de la nueva Carta Magna que debía regir y que rige en nuestro país desde hace algo más de diez lustros”<sup>7</sup>

En esta época, el Poder Legislativo, lo representó el Congreso Constituyente de Querétaro en el año de 1917, por un Congreso de la Unión bicameral (cámara de diputados y cámara de senadores), integrado por los caudillos revolucionarios.

La Época de la Revolución Mexicana originó, después de proyectos y debates, la realización de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que contempló las demandas e ideas sociales del momento, cuya visión democrática le ha permitido conservarse, con adiciones y reformas que ella misma previó desde su creación. Estableció un concepto de oportunidad y congruencia jurídico-social, asegurándose de preservar los derechos de las clases desprotegidas.

El Congreso Constituyente tuvo como objetivo reformar la Constitución de 1857, y reivindicar a las clases desprotegidas de la servidumbre y miseria en que vivían. El Constituyente de Querétaro elaboró una nueva legislación federal que contemplaba las garantías individuales y recogía el clamor de las necesidades sociales. El Congreso se inauguró el 1 de diciembre de 1916. Entre los integrantes se observaba a los miembros del Partido Liberal Mexicano, Venustiano Carranza era el jefe de Partido y Presidente de México, dio el discurso inaugural y entregó el proyecto de reforma a la Constitución; al respecto, Jorge Carpizo destaca los aspectos relevantes del documento: “a) Predominio del Poder Ejecutivo respecto de los otros poderes; b) La creación del artículo 130; y, c) La idea del municipio libre como base de la estructura política, elevándose dicho principio a la categoría de norma constitucional”.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Silva Herzog, Jesús, *Breve Historia de la Revolución Mexicana*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1973, pág. 305.

<sup>7</sup> *Idem*

<sup>8</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, Editorial Coordinación de Humanidades UNAM, México, 1994, pág. 65.

Los principales temas objeto de los debates fueron, entre otros: la separación entre la Iglesia y el Estado, llegando a la concepción de que “el Estado está por encima de la Iglesia”; el municipio libre; la separación de poderes; la educación laica.

En lo relativo al aspecto laboral, se observaba una de las injusticias más grandes y objeto del levantamiento armado por lo que se dio un discurso acalorado, se incluyó el principio de que la jornada máxima de trabajo debería ser de 8 horas, el descanso semanal y la prohibición del trabajo nocturno para mujeres y niños. Con la inclusión del artículo 123 en la Constitución se aseguraba un nivel mínimo de vida para los trabajadores. El artículo 123 de la Constitución del 17 solamente protegió a los trabajadores que sostenían una relación laboral con particulares, no así a los trabajadores del Estado. Por otro lado, una necesidad social tan importante como lo es la salud, solamente se abordó a partir de la relación laboral, es decir, estableció que en los centros de trabajo debía mantenerse salubridad e higiene y no como un derecho de la población.

El derecho a la vivienda, también se encuadró “dentro del campo estricto de la relación laboral en la fracción XII del artículo 123, en la que se estableció como obligación a cargo de los patrones...proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensuales del valor catastral de las fincas”<sup>9</sup>

El tema agrario, al igual que el laboral fue uno de los temas que motivó la revolución; a través del artículo 27, se buscaba redimir a la gente del campo, con la idea motriz de que “la tierra fuera para quien la trabajara” y restituir las tierras usurpadas por las enajenaciones ilegales que se habían efectuado. Se buscaba la expedición de leyes agrarias que favorecieran la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo las tierras, amén de otro tipo de leyes que pretendían mejorar la condición del peón, del obrero y en general de las clases proletarias que eran las menos favorecidas económicamente. La Constitución del 17, incorporó en el artículo 27 las bases para la reforma agraria.

Armenta Calderón destaca sobre el particular: “La propiedad privada agraria, por otra parte, se ha separado del régimen civilista, y, conforme al artículo 27 constitucional que establece la propiedad con función social y sujeta a las modalidades que dicte el interés público, es objeto de restricciones que no tenían cabida en el derecho inmobiliario pre-revolucionario: se fija una superficie máxima según la clase de tierra y el tipo de explotación”<sup>10</sup> “La Carta Fundamental de 1917 recoge de la historia inmediata y de caminos de muy antiguo origen, cuatro formas de tenencia, a saber: la propiedad originaria de la Nación; la propiedad comunal; la ejidal; y, la propiedad privada, con un alto contenido social. El sistema del artículo

---

<sup>9</sup> Martínez Bullé, Víctor, *Derecho y Pobreza*, Editorial El Nacional, México, 1993, pág. 36.

<sup>10</sup> Armenta Calderón, *op. Cit.* pág. 141.

27 concede al Estado acción y derecho para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación”<sup>11</sup>

Emilio Rabasa comenta la importancia de este precepto: “Ambos artículos –27 y 123 -, significaron dos de las máximas aportaciones de la Revolución mexicana para tratar de acabar con las grandes desigualdades económicas, sociales y culturales, mediante la idea de dar a la propiedad o al empleo de la tierra una función de beneficio social y, al trabajo, un sistema de protección.”<sup>12</sup>

A decir de Enrique Quiroz Acosta, “Con el artículo 27 constitucional se le da un giro a todo el régimen de propiedad de nuestra nación y se redondea la concepción con la cual México se presenta ante el mundo en el siglo XX como un Estado Social de Derecho”.<sup>13</sup>

Por otro parte, en el artículo 28 se prohibieron los monopolios, por ser una desventaja del pueblo y beneficio de unos cuantos. Por lo que el monopolio, lo podía establecer el propio Estado conforme a los casos previstos en el propio artículo (párrafo cuarto) y por las leyes que el Congreso tenga a bien elaborar para ampliar estas áreas. Estableció un sistema mixto en el que pueden participar simultáneamente el Estado y el sector privado a favor del desarrollo. Estos fueron los cuatro puntos medulares sobre los que versó el debate del constituyente de 1917, que transformó no sólo a la sociedad y el Estado mexicano, sino que también tuvo una repercusión en el mundo al crearse la primera Constitución político-social.

Se dio una gran efervescencia política, y como consecuencia de ello la conformación de diversos partidos políticos que a continuación detallamos, que buscaban ser considerados por la sociedad.

- El Partido Liberal Mexicano: (1900). Camilo Arriaga publicó en San Luis Potosí el manifiesto invitación al Partido Liberal el 30 de agosto de 1900, este documento firmado por 126 ciudadanos, fue una declaración liberal en contra del Clero Político Católico Mexicano que resurgió apoyado por la tiranía porfirista defensora de los intereses de los hacendados y empresarios capitalistas nacionales y extranjeros. El manifiesto constituye también el acta de nacimiento del Partido Liberal Mexicano, del que salió el núcleo dirigente de la Revolución Magonista.<sup>14</sup>
- Partido Católico Nacional (1911), su Programa contenía principios como la libertad de enseñanza y religión, no reelección, efectividad del sufragio,

---

<sup>11</sup> *Ibidem* pág.143.

<sup>12</sup> Rabasa, Emilio y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Editorial Porrúa, México, 1996, pág. 120.

<sup>13</sup> Quiroz, Acosta Enrique; *Lecciones de Derecho Constitucional I*, Editorial Porrúa, México 1999, pág. 333.

<sup>14</sup> <http://www.Monografías.Com/trabajos/12/limex/limex.shtml>. página de internet.

conformación de instituciones de crédito, para la industria y la agricultura fundamentalmente; su lema era: "Dios, Patria y Libertad". Entre los fundadores se encontraba Rafael Martínez del Campo, Manuel F. De la Hoz, Emmanuel Amor, entre otros.

- Partido Nacional Independiente (1911), entre los puntos de su programa estaba la no intervención gubernamental en las elecciones, libertad de imprenta, protección legal del trabajador, la libertad de los indígenas; sus dirigentes fueron Alfonso Cravioto, José Pallares y Fernando R. Galván, entre otros.
- Partido Constitucional Progresista (1911), surgió como consecuencia de las pugnas que se dieron al interior del Partido Antireeleccionista y decidieron conformar otro partido postulando como vicepresidente a José María Pino Suárez.
- Partido Evolucionista (1911), su dirigente fue Jorge Vera Estañol, en la contienda electoral se inclinó por postular candidatos al Congreso, no así para la Presidencia de la República.
- Partido Liberal Constitucionalista (1916), surgió por acuerdo de un grupo de militares que pertenecían a la corriente maderista, postuló como candidato a la presidencia al jefe del ejército constitucionalista, Venustiano Carranza, entre los dirigentes se encontraban Pablo González y Benjamín G. Hill.

Este Partido en las elecciones de 1920, apoyó la candidatura de Álvaro Obregón a la presidencia de la República, sin embargo, Obregón al ganar las elecciones, poco tiempo después, propició su desaparición para apoyar la creación de un nuevo partido que se denominó Partido Nacional Cooperativista en el año de 1922.

- Partido Socialista Obrero (1916), en el estado de Yucatán, cuyo presidente fue Carlos Castro Morales quien posteriormente fue gobernador de ese estado; cuando fundó el Partido era líder de los ferrocarrileros, el segundo presidente del PSO, fue Felipe Carrillo Puerto en el año de 1917. Éste último, convocó el Primer Congreso Obrero Socialista. Dentro de los acuerdos del Congreso fue el cambiarle de denominación por Partido Socialista del Sureste.
- Partido Nacional Cooperativista (1917), su principal postulado fue el cooperativismo con objeto de enfrentar los problemas económicos, una guardia civil que supliera al ejército, autonomía universitaria, así como la nacionalización de las empresas del gobierno y de la tierra. Desapareció poco tiempo después en virtud de que sus integrantes se dividieron, algunos se pronunciaron a favor de Huerta y otros a favor de Plutarco Elías Calles.

- Partido Laborista (1919), su objetivo era velar por los intereses económicos de la clase obrera, dentro de su programa contemplaba la defensa de los derechos de los obreros como: la vivienda, educación y seguridad social, entre otros.
- Partido Comunista Mexicano (1919), fue de los pocos partidos políticos de la época que tuvo vigencia duradera (1981) pero también controvertida. En sus inicios, como base ideológica de su programa, fue la revolución socialista, posteriormente tomó las ideas del régimen soviético y difundía los principios del marxismo-leninismo. Trabajó con los núcleos de trabajadores no sindicalizados y en 1929, fundó la Confederación Sindical Unitaria de México, dirigida por Valentín Campa y David Alfaro Siqueiros.

Tuvo un periodo en el que operó de manera clandestina (1929 a 1934), durante este tiempo propició una serie de manifestaciones en contra del gobierno.

Cuando Cárdenas llegó al poder, los integrantes del Partido colaboraron con el Comité Nacional de Defensa Proletaria, que posteriormente se le denominaría Confederación de Trabajadores de México (1936), pero rompieron relaciones en el año de 1939, fueron expulsados Valentín Campa y Hernán Laborde.

El Partido fue perdiendo fuerza paulatinamente ya que se fue desintegrando por la separación de sus integrantes, por ejemplo en 1959, declinó José Revueltas y por otro lado sus integrantes fueron víctimas de continuas persecuciones.

En el año de 1973, postuló como candidato a la presidencia a Valentín Campa que había sido incorporado nuevamente al Partido en 1960, obteniendo en 1978 el registro condicionado pero en 1981, se fusionó con otros partidos como el Partido Socialista Unificado de México (PSUM).

La creación de estos partidos políticos y sobretodo en esta fase de nuestra historia, denota la lucha del pueblo mexicano no solo por aprovechar los canales de participación sino la búsqueda de una anhelada justicia social, ya que ésta es imposible obtenerse sin la participación de todos los sectores de la sociedad.

Para ello, era necesario un gobierno que pusiera en práctica todos aquellos anhelos revolucionarios; que como veremos más adelante no sería nada fácil ya que la gran mayoría de los mexicanos habían quedado en la pobreza y en la ignorancia.

## **1.2 Época de Estabilidad y Reconstrucción Nacional.**

Bajo el contexto anterior, apoyado por el Partido Liberal Constitucionalista, Álvaro Obregón (1920-1924) ganó las elecciones presidenciales. Con su llegada al poder el gobierno propició cambios económicos, políticos y sociales en el país. Un aspecto fundamental fue proporcionar al Estado instrumentos importantes para participar en la economía y la sociedad, esta concepción distinta a la que imperaba anteriormente, convirtió al Estado en el rector de las políticas sociales que beneficiaron a la colectividad, lo cual tuvo su expresión más significativa en el régimen de Lázaro Cárdenas.

En el año de 1923 el gobierno de Obregón fue reconocido por Estados Unidos ante la propuesta de este país para firmar un tratado que comprendiera todos los asuntos pendientes entre ambos países. Se firmaron los llamados “Tratados de Bucareli” que abordaban aspectos sobre “tierras afectadas con anterioridad al 1º de mayo de 1917; sobre la interpretación confiscatoria de la Constitución del 17; seguridades contra la confiscación del subsuelo de los terrenos petroleros; reclamaciones sobre daños y perjuicios.”<sup>15</sup> Este tratado nunca fue ratificado por el Senado de ambos países por considerar que no constituía una obligación constitucional. Los tratados de Bucareli, fueron severamente criticados por los opositores al gobierno de Obregón y considerados como traición a la soberanía a cambio de la aceptación de su gobierno por el país vecino.

En ese mismo año el 23 de julio fue asesinado Pancho Villa, por lo que el único sobreviviente de los jefes de la Revolución era Obregón. Plutarco Elías Calles (1924-1930), inició también sin un programa de gobierno, sin embargo, siguiendo los postulados de la Constitución que recién emanaba, se proyectaron acciones de gobierno que incluían obras de infraestructura, de carreteras, de bancos oficiales, de salubridad y escuelas. Además de que el presidente Plutarco Elías Calles, no contaba con un programa para su gobierno, las acciones referidas anteriormente fueron obstaculizadas por la crisis económica de 1926, lo que originó un ambiente de inestabilidad, desempleo, bracerismo, huelgas, paros y la Guerra Cristera, que costó al erario público varios millones de pesos.

No obstante lo anterior, su gobierno concluyó con un esfuerzo sin precedente en materia de educación llevada a cabo por José Vasconcelos. También en esa época se promulgó la primera Ley de Impuesto Sobre la Renta para allegar recursos al Estado; asimismo, se expidió la Ley de Pensiones.

Es en este período presidencial cuando empieza verdaderamente la Reconstrucción Nacional, a partir de la creación de instituciones que hicieran posible la aplicación de los postulados constitucionales; así como obras de infraestructura importantes y por el impulso que da a las actividades económicas del Estado. Con la reforma Constitucional a los artículos 82 y 83, en la que se establecía la reelección del Presidente por una vez, siempre y cuando no fuera para el período inmediato, el período presidencial de Calles culminó con una gran agitación política por la inconformidad.

---

<sup>15</sup> López Portillo José, *Dinámica Política de México*, Editorial Planeta, México, 1995. pág. 195.



Calles reglamentó la expropiación petrolera en el año de 1925, en la que “se exigió a los dueños de tierras petroleras en que se hubiese realizado un acto positivo de propiedad, que cambiaran sus títulos de propiedad por concesiones que no excedieran de 50 años”.<sup>16</sup> Se entiende como acto positivo cualquier acto encaminado a la exploración o expropiación del petróleo. En 1928 Calles suprimió el límite de 50 años y resolvió que los que acreditaran algún acto positivo de posesión antes de 1917 recibirían concesiones. Posteriormente, Obregón se postuló nuevamente como candidato a la presidencia pero fue asesinado.

El Congreso resolvió el problema de la sucesión al votar por Emilio Portes Gil (gobernador de Tamaulipas) como presidente provisional que convocaría a elecciones y su período presidencial abarcó del 1º de diciembre de 1928 al 5 de febrero de 1930.

En el año de 1929, fue postulado como candidato a la presidencia Pascual Ortiz Rubio (1930-1932); todavía existía un clima político poco idóneo para llevar a cabo las reformas sociales que se contenían en la Constitución de 1917, particularmente en los ámbitos laboral, agrario y educativo. No obstante la Constitución fue reformada con la finalidad de promulgar la Ley Federal del Trabajo, fundamental en el cumplimiento del artículo 123 Constitucional; esta Ley fue el sustento de lo que después sería Ley del Seguro Social. La Ley Federal del Trabajo protegería a los empleados domésticos, obreros, jornaleros y artesanos y toda relación contractual de trabajo.

[Con el gobierno de don Pascual Ortiz Rubio empieza a conformarse la figura política irregular, pero operativa, del “maximato”. La fuerza política y personalidad de Plutarco Elías Calles, una vez desaparecidas las grandes figuras de la Revolución; el modo en que resolvió la crisis motivada por el asesinato de Obregón, Presidente Electo; el apoyo que dio al gobierno de Portes Gil; la creación del P.N.R.; su participación en la nominación de Ortiz Rubio como candidato de ese partido; la amistad, confianza e influencia que sobre aquél tiene, hace que la clase política lo reconozca y así lo llame, “el Jefe Máximo de la Revolución”].<sup>17</sup>

En el año de 1932 por presiones de Obregón entre otras causas, Ortiz Rubio presentó su renuncia como primer mandatario y es designado Abelardo Rodríguez como Presidente Constitucional Substituto para terminar el período de gobierno en 1934. A este periodo de gobierno (1930-1934) se le conoce como el Maximato y gobernaron Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, y no obstante su gobierno, predominó la presencia e influencia política del caudillo máximo de la Revolución, el General Elías Calles.

En el año de 1933, fue modificado por segunda ocasión el artículo 123

---

<sup>16</sup> *Ibidem*. pág. 201.

<sup>17</sup> *Ibidem*. pág. 208.

constitucional con la finalidad de “plantear el salario mínimo, y de la participación de las utilidades para que sea fijado por comisiones especiales, que se formaran en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación y Arbitraje que se establecerá en cada Estado.”<sup>18</sup> Se modificó la Constitución para alargar el período presidencial a seis años, por lo que el siguiente periodo sería de 1934 a 1940.

Antes de terminar su periodo presidencial, Abelardo Rodríguez reformó el artículo 3º Constitucional en el año de 1934, para establecer que la educación que impartiera el Estado, sería socialista. Concluimos que esta reforma se debió entre otras causas a los conflictos que subsistían con la Iglesia. Hubo grandes manifestaciones como protesta a esta concepción socialista de la educación.

En la década de los años treinta, con el período presidencial de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), las transformaciones que la Revolución había postulado y con la conciencia nacional requerida para ello, había que dar voz a las masas populares y motivos reales en los que pudiera creer; eso pareció ser desde el principio la misión de Cárdenas quien una vez que obtuvo la Presidencia de la República, instituyó el Estado social, surgido de la Revolución. A la consolidación del Estado social y al cardenismo se debe la aprobación del Primer Plan Sexenal en la Segunda Convención del Partido Nacional Revolucionario en 1933 y la reforma del artículo 3º de la Constitución que instituyó el nuevo sistema educativo.

El Plan Sexenal fue el programa de trabajo del presidente Lázaro Cárdenas, a través de este Plan se reivindicaban particularmente, los principios del artículo 27 constitucional, que regula las relaciones de propiedad en México y postuló el dominio eminente de la nación sobre la propiedad privada, la cual se constituyó por la nación para que contribuyera al desarrollo económico del pueblo mexicano.

Fue el primer Plan Sexenal que se elaboró con el respaldo de una consulta popular realizada por el entonces P.N.R.. Contenía las principales líneas de acción que llevaría a cabo el gobierno de Cárdenas dentro de las que se encontraba el cumplimiento de los artículos 27 y 123 constitucional, es decir continuó con el reparto de tierras pero no con la cautela de los gobiernos anteriores de no afectar los grandes intereses y apoyando a los obreros en sus demandas salariales.

Como representante de la nación, el Estado debía convertirse en el rector de la economía nacional y realizar los mandatos que en materia de reformas sociales dictó el artículo 27. El Plan fue el primer programa de gobierno formal que estipuló propósitos esencialmente dirigidos a resolver los problemas de las masas: reforma económica, reforma agraria, reivindicación de los derechos constitucionales de los trabajadores, salud, educación y una nueva cultura. Asimismo, el 10 enero de 1934, el artículo 27 constitucional tuvo varias modificaciones; resumimos las más importantes a continuación:

---

<sup>18</sup> Diario oficial de la federación de 3 de octubre de 1933.

- La propiedad de las tierras y aguas corresponde originariamente a la nación.
- Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.
- El interés público está sobre el de la propiedad privada, y la Nación en todo tiempo puede hacer uso de esta atribución.
- La Nación determinará sobre los elementos naturales y su explotación y conservación; para ello podrá: fraccionar latifundios; desarrollar la pequeña propiedad agrícola; crear nuevos centros de población agrícola con agua y tierras que les sean indispensables; tomar tierras y aguas de quienes las tienen para proporcionarlas a quienes no cuentan con ellas.
- La Nación tiene el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos.
- Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces de las que necesitan para el cumplimiento de su objeto.
- Restricción a la propiedad privada por parte de las corporaciones religiosas, por otro lado faculta a los diferentes niveles de gobierno para adquirir todos los bienes raíces que necesiten en el desempeño de su función.
- La propiedad comunal se disfrutará de manera común también.
- Se declaran anuladas todas las enajenaciones realizadas por jefes políticos, gobernadores estatales o cualquier otra autoridad local

En 1938, se reformó el artículo 123 constitucional por tercera vez con la finalidad de plantear “que las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, organizando los derechos del trabajo con los del capital”<sup>19</sup> Asimismo, el Plan fue un compromiso político con alcances y objetivos definidos, su propósito era guiar la acción del gobierno para materializar los postulados de la Revolución, principalmente la elevación del nivel de vida de la población.

El cardenismo demostró que en los años que surgió, se experimentó un éxito en el desarrollo económico de México, resultado directo de las reformas sociales, la estabilidad política, la destrucción de los centros económicos en que se fundaba el poder de los antiguos terratenientes, la redistribución de la riqueza mediante los repartos agrarios, la organización de los trabajadores dentro del sistema del Estado.

Para este efecto promulgó el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado; así como el rescate de la industria petrolera al promulgar la Ley de Expropiación en el año de 1936 que permitió a los dirigentes nacionales ocuparse del desarrollo del capitalismo sin los obstáculos que antaño ofrecía una sociedad convulsionada.

---

<sup>19</sup> Diario oficial de la federación de 31 de diciembre de 1938.

La participación política continuaba, por su parte el PNR, tenía la labor de agrupar a los sectores de la sociedad para afiliarlos a ese partido y se iniciaba una mayor oposición a ese partido a través de la creación formal de diversas fuerzas políticas dentro de las cuales podemos mencionar los siguientes:

- El Partido Comunista Mexicano, continuó vigente.
- Partido Nacional Agrarista (1920), fue apoyado desde su creación por el presidente Obregón y se fusionó con el Partido Laborista para debilitar al Partido Liberal Constitucionalista; pugnó por los derechos de los campesinos, su líder fundador fue Antonio Díaz Soto y Gama, reconocido como un ideólogo del zapatismo. Finalmente desapareció como tal, para fusionarse con el Partido Nacional Revolucionario (Hoy Partido Revolucionario Institucional) en el año de 1929.
- Se formó en 1923 el partido Cooperativista que apoyaba a Adolfo de la Huerta para la presidencia de la República.
- Partido Nacional Revolucionario (1929), en el año de 1928, siendo presidente de la República Plutarco Elías Calles se conformó un comité organizador para trabajar en la fundación de un nuevo partido que agrupara todas las tendencias ideológicas existentes en esa época, dentro de los integrantes del comité se encontraba el entonces presidente, Aarón Sáenz, Basilio Badillo, Manuel Pérez Treviño, entre otros; su lema era "Instituciones y Reforma Social".

En su Declaración de Principios establecía: el compromiso de mantener la estabilidad de los gobiernos emanados de su acción política; como una de sus finalidades se proponía alcanzar una civilización superior a través del progreso material y cultural ya que éstos se encontraban supeditados a la condición económica del pueblo; la creación de leyes y su cumplimiento que velaran por los intereses de los obreros, así como el fundamental respeto a los artículos 27 y 128 constitucional para lograrlo.

Dentro de su programa, se comprometía a luchar por: los indígenas, las clases trabajadoras, la reconstrucción nacional, la observancia del interés colectivo sobre el individual, la distribución de la tierra, así como la rectoría del Estado en materia económica.

En las elecciones presidenciales de 1930, contendieron Pascual Ortiz Rubio por el Partido Nacional Revolucionario, Pedro Rodríguez Triana por el Partido Comunista y José Vasconcelos por el Partido Antireeleccionista; triunfó en las elecciones el candidato del PNR.

- Partido de la Revolución Mexicana (1938), durante la presidencia de Cárdenas, el PNR declaró que los trabajadores que pertenecieran a

cualquier sindicato o a la Liga de Comunidades Agrarias, se considerarían automáticamente integrantes del Partido.

Se establecieron las fuerzas que integrarían el Partido: Confederación de Trabajadores de México (CTM), que agrupaba a los obreros; la Confederación Nacional Campesina (CNC), cuyos integrantes eran los campesinos, así como los sectores militar y popular. Su lema era “ Por una Democracia para los Trabajadores”.

En su Declaración de Principios mantenía vigente la defensa de la clase obrera, el combate contra el fascismo y cualquier forma de opresión, el programa educativo oficial en las escuelas particulares, la igualdad político social de la mujer, la construcción de viviendas y el establecimiento del seguro social entre otros.

- Partido Nacional de Salvación Pública (1939), surge como oposición al gobierno de Cárdenas; entre sus fundadores se encontraban Bernardino Mena Brito, Francisco Coss y Luis del Toro, entre otros. En sus principios se encontraba la estricta observancia de la Constitución; la limitación de los períodos presidenciales, la solución del desempleo, la lucha por la vida digna de los militares y la no sindicalización de los obreros; desaparece en el año de 1940, al no obtener la votación suficiente para sostener su registro en las elecciones del mismo año.
- Partido Acción Nacional (1939), surge a iniciativa de Manuel Gómez Morín, Carlos Ramírez Zetina e Isaac Guzmán Valdivia, entre otros integrantes que se encontraban en la asamblea; sin embargo, obtuvo su registro hasta el año de 1948. Dentro de sus principios doctrinales encontramos que la persona debe tener seguridad sobre las libertades para cumplir su destino con dignidad; el Estado debe pugnar por el bien común para que haya justicia, seguridad y defensa del interés colectivo; el Estado tiene la obligación de impartir la enseñanza, pero eso no debe significar un monopolio; la iniciativa privada debe ser promovida y garantizada por el Estado, los campesinos, incluyendo los ejidatarios, deben tener plena propiedad de la tierra.

Planteaba que la miseria y la ignorancia son fruto del desorden moral y económico y que esto sólo puede evitarse si la nación es ordenada rectamente y su vida se funda en el reconocimiento de los valores espirituales y se dirige a la realización del bien común. El PAN sigue vigente y su lema es: “Por una Patria Generosa y Ordenada”.

### **1.3 Época Moderna.**

México se situó en la Época Moderna aproximadamente en el año de 1940, esto es al final del mandato del Presidente Lázaro Cárdenas del Río, no solamente

porque se cristalizó la aplicación de las reformas sociales, sino fundamentalmente porque la estabilidad del país reflejó la consolidación del Estado mexicano.

Al respecto, Fernando Serrano comenta: “A partir de 1940, una vez concluido el periodo del presidente Cárdenas, durante el cual las metas de la Revolución Mexicana fueron alcanzadas como en ningún otro periodo, comienza la época que se conoce comúnmente como “México moderno”. Inaugura esta etapa el último de los presidentes militares que ha tenido nuestra República, el general Ávila Camacho...”<sup>20</sup>

Mariano Palacios, afirma: “Desde 1940 el país tuvo un desarrollo económico sorprendente, quizá hasta el grado de convertirnos en una potencia media. Las reformas constitucionales a partir de los cuarenta –no siempre afortunadas— siguieron o trataron de seguir el curso de los cambios –notables muchos de ellos— que en México se estaban operando”<sup>21</sup>.

Claro está que las reformas y el reparto de tierras continuaron en esta época, pero disminuyó bruscamente en el período presidencial de Manuel Ávila Camacho y siguió bajando en el de Miguel Alemán; los presidentes que le sucedieron fueron aumentando sensiblemente la cantidad de tierras repartidas hasta llegar al período presidencial de Gustavo Díaz Ordaz, con el que la superficie repartida casi igualó a la efectuada en período de Cárdenas.

Es importante precisar que el mejoramiento económico de grandes núcleos obreros, de los burócratas y, sobre todo, de los campesinos, así como la escasez de bienes de consumo de la Segunda Guerra Mundial, aceleró el proceso de industrialización hasta convertirlo en el objetivo fundamental de la política económica del Estado.

Es probable que el propósito de acelerar la industrialización no haya sido un fin explícito del programa de gobierno del sucesor de Cárdenas, Manuel Ávila Camacho, pero es evidente que las mismas acciones de Cárdenas llevaban lógicamente a ello.

En el período del Presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946), se retomó en el Segundo Plan Sexenal, los planes y programas establecidos por Cárdenas, lo que reflejó la continuación del esfuerzo que en materia de planeación del desarrollo se había realizado en el sexenio anterior.

El Plan continuaba con el objetivo de llevar a cabo la reforma agraria, otorgando también especial importancia a la actividad industrial con el propósito de consolidarla como eje fundamental del desarrollo e incluía una serie de propósitos relativos a los demás sectores de la vida económico-social, así como de la Administración Pública. Contenía además, avances significativos en cuanto a las

---

<sup>20</sup> Serrano Migallón, Fernando, *op. Cit.*, pág.87.

<sup>21</sup> Palacios Alcocer, Mariano, *Et. Al. op. Cit.* Pág. 81

políticas sectoriales, ya que concedía mayor importancia a los aspectos de planeación en las actividades de coordinación e información que apoyaran la toma de decisiones, así como una mejor coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

La política de entonces, prácticamente urbana, afectó formas tradicionales de la sociedad provinciana, rural y campesina, sin embargo, propició formas más adecuadas de vida, lo que se traduce en un bienestar social indispensable en las ciudades y en la provincia.

En algunas ocasiones la política referida fue inaplicable debido a los movimientos migratorios de la población de una ciudad a otra en busca de mejorías, que en la mayoría de las veces, determinó un crecimiento desorganizado y depredador, así como una desorganización en las ciudades cuya inmigración fue masiva, la cual se inició en 1940, a partir de la modernización del país, aunado a ello el crecimiento poblacional y su redistribución en el medio urbano, que se hizo más notorio en las áreas periféricas de ciudades como México, Guadalajara y Monterrey.

No debemos olvidar que también existió un proceso de transformación del país de un ámbito rural a urbano, que inició en el gobierno del Presidente Elías Calles, a él se debe el impulso que luego recibió la industrialización en el gobierno del Presidente Ávila Camacho, sin soslayar que los esfuerzos para estimular organizadamente la redistribución territorial iniciaron en el régimen de la Revolución, con la Ley del 6 de enero de 1915, cuyo propósito inicial fue precisamente la distribución de la tierra.

En el año de 1942, la Constitución fue reformada por cuarta vez en su artículo 123 con la finalidad de determinar la competencia de la federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones en cuanto a la aplicación de la Ley y establece específicamente en asuntos “relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minera, hidrocarburos, ferrocarriles y Empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.”<sup>22</sup> El siguiente año por ley del 19 de enero de 1943, se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social. Lo que se constituyó como un gran avance en la seguridad social de nuestro país ya que ésta tiene como finalidad dar protección no solo en materia de salud al trabajador y su familia sino protegerlo de la miseria en caso de incapacidad a través del pago de pensión; jubilación, desempleo o muerte, así como la capacitación del trabajador para allegarle herramientas técnicas para un mejor desempeño en el trabajo, entre otras prestaciones sociales.

Miguel Alemán Valdez ( 1946-1952), fue el primer Presidente civil después de la Revolución Mexicana; la política de desarrollo se orientó en dos sentidos: por una

---

<sup>22</sup> Diario oficial de la federación de 20 de octubre de 1942.

parte, se propuso elevar y mantener el ritmo de crecimiento industrial mediante una política substitutiva de importaciones, cuyos elementos fundamentales proponían proteger la industria interna de la competencia extranjera; proporcionar insumos estratégicos a precios bajos; construir la infraestructura básica para el crecimiento industrial y calificar la mano de obra. Por otra parte, procuró impulsar el crecimiento de ciertos territorios con mayor potencial económico a través de una política regional.

El gobierno elaboró un Programa de Inversión Pública Federal, gestionó un crédito ante el Banco Mundial, que sumado a sus ingresos normales y el crédito interno disponible le permitiría realizar las obras que estimularan la economía. “La información contenida en el Proyecto precisaba con claridad el objetivo de cada Programa, así como su importancia para el desarrollo del país, su punto de ejecución, la población beneficiada y los empleos generados. Además, especificaba las metas anuales y gastos que habrían de realizarse en cada período.”<sup>23</sup>

El financiamiento del Proyecto especificaba las fuentes de los fondos de inversión, las utilidades anuales generadas en cada proyecto, los intereses y el plazo de amortización de la deuda. También estimaba las repercusiones que la instrumentación de los programas tendrían sobre el ingreso nacional, los ingresos fiscales y la balanza de pagos.

Durante este período presidencial no encontramos avances en el aspecto legislativo en cuanto a lo social y por otro lado hubo poca inversión en el aspecto social.

En el ámbito legislativo, el artículo 3º constitucional fue reformado y como comenta Roberto Rives “Un nuevo giro adquiere con el decreto de 30 de diciembre de 1946, estableciendo su carácter obligatorio y la tendencia de desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano; quedó basada en el progreso científico y en un criterio democrático, nacional, que contribuya a la mejor convivencia humana, a la dignidad de la persona e integridad de la familia; que evite el privilegio de razas, sectas, grupos, sexo e individuos.”<sup>24</sup>

Cuando Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958), asumió la presidencia, solicitó a las Secretarías de Hacienda y Economía que elaboraran un Plan de Inversiones emergente que cubriera todo el período de su administración del que a continuación señalamos los aspectos más relevantes.

El Programa Nacional estableció una estrategia de acción global, cuyos objetivos principales fueron:

---

<sup>23</sup>Secretaría de Programación y Presupuesto, *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, Tomo I. Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México, 1985, pág. 42.

<sup>24</sup>Rives Sánchez, Roberto, *La Constitución mexicana hacia el siglo XXI*, Editorial Plaza y Valdés, México, 2000, pág.103.



1. “Mejorar el nivel de vida de la población.
2. Lograr una tasa de crecimiento satisfactoria en el desarrollo económico del país.
3. Alcanzar un desarrollo más coordinado de la economía.
4. Conseguir un mayor incremento de la producción.
5. Obtener cierta estabilidad de los precios.
6. Lograr el financiamiento de la inversión, sin recurrir en déficit.
7. Procurar la mayor participación del capital nacional dentro del financiamiento de la inversión.
8. Canalizar los recursos financieros de preferencia hacia los sectores más apremiantes.”<sup>25</sup>

Fue durante este periodo presidencial que se modificó el artículo 34 de la Constitución para otorgar el derecho de voto a las mexicanas en el año de 1953, dando así cumplimiento el presidente a su promesa de campaña.

Al comienzo del sexenio de Adolfo López Mateos (1958-1964), se promulgó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la cual instituyó la Secretaría de la Presidencia con funciones importantes en materia de planeación.

Este proyecto fue el intento más serio generado en México para contar con un órgano de planeación del más alto nivel, con definición en la toma de decisiones y con importantes facultades para asignar recursos, a pesar de no ejercer directamente el presupuesto federal.

El 21 de octubre de 1960 se adicionó el apartado B del artículo 123 constitucional, mismo que protege a los servidores públicos en las relaciones laborales con el propio Estado. Este fue un aspecto de suma importancia para los trabajadores del Estado ya que como recordaremos el constituyente del 17 no los protegió. Y en esta quinta reforma al artículo 123, se contempla otorgar mejores prestaciones a los trabajadores.

En 1961, se reformó por sexta vez; se estableció la normatividad con respecto a la participación de utilidades de las empresas en la fracción IX del propio artículo 123. Pero sobre todo reforzar el espíritu del constituyente del 17.

---

<sup>25</sup> *Ibid*, pág. 44.

En 1962, se establece en la séptima reforma que el salario mínimo en ninguna circunstancia podrá ser inferior que lo establecido previamente en los presupuestos del D. F. y de los Estados.

Durante el período del Presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), se aplicó también el Plan de Acción Inmediata, denominado posteriormente, política de desarrollo estabilizador, debido a que durante la segunda mitad de la década de los sesenta, el desarrollo del país presentaba un desarrollo económico elevado y sostenido, que se reflejaba en la estabilidad de precios, el tipo de cambio fijo, en la elevada participación de los recursos internos, en el financiamiento de la inversión total, los aumentos significativos de los factores de la producción, y en una participación creciente de los salarios en el ingreso nacional.

No obstante lo anterior, existían grandes problemas de fondo no resueltos, como el creciente rezago del sector agropecuario, la expansión industrial y el desarrollo del conjunto de la economía, las disparidades del desarrollo regional entre la ciudad y el campo, desequilibrios en el sector externo que se acentuaban en la medida que era mayor la tasa del desarrollo económico, insuficiencia de los ingresos públicos para cumplir los compromisos con el desarrollo económico y el bienestar social.

El período presidencial de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), se caracterizó por el complicado contexto internacional, que provocó que el gobierno realizara ajustes para tratar de equilibrar tal situación. En el ámbito de la estrategia de desarrollo se evaluó el llamado desarrollo estabilizador, que se había aplicado en el período inmediato anterior y después de analizarse sus resultados desfavorables, se intentó una nueva fórmula como estrategia, denominada Desarrollo Compartido.

Para aplicar la estrategia indicada, Luis Echeverría trató de implementar una nueva orientación global de desarrollo, a fin de lograr el acceso mayoritario a la educación, a la salud, a los beneficios del progreso económico, el estímulo al ahorro y a la inversión privada, sin que ello implicara insuficiencia de los ingresos públicos ni desequilibrio presupuestal, en el que la inversión pública se financiara en proporción creciente con los superávits corrientes y dependiera menos de recursos ajenos internos y externos para detener la carrera del endeudamiento.

Además, intentó que el equilibrio de las cuentas nacionales del país se apoyaran en estructuras más sanas de transacciones corrientes, no en las entradas en aumento de capital extranjero, a través de una estructura productiva, competitiva en términos internacionales, que generara sostenida y ascendentemente ingresos por exportación, en que la industria no demandara importación de equipos, bienes intermedios y tecnología de importación, en suma, en un proceso cimentado en una autonomía en aumento y en el control interno del destino económico del país.

Con la puesta en marcha de la reforma política se facilitó la concertación entre las tendencias políticas existentes; también se estimuló el fortalecimiento de las organizaciones obreras, campesinas, asociaciones de profesionales, cooperativas y de empresarios. Asimismo, se fortaleció la concepción de que la efectividad de la planeación no solamente dependía de una correcta elaboración técnica, sino de voluntad política del Estado y de los diferentes grupos sociales.

Durante este periodo sexenal, como lo veremos en la siguiente parte de nuestro estudio, se crearon una serie de comisiones e instituciones que atendieran a la población más desprotegida, y con esta finalidad, en “1972 se reformó el artículo 123 constitucional por octava vez con objeto de crear una ley que estableciera las bases de creación de un organismo en el que estuvieran representados el Gobierno Federal, trabajadores y patrones para administrar el Fondo Nacional de la vivienda.”<sup>26</sup> El siguiente año, se establece el derecho a casa habitación para los trabajadores en la reforma novena al mismo artículo 123.<sup>27</sup>

En 1974, se incluyen a los estados de Baja California y Quintana Roo como Estados de la Federación por lo que se reformaron todos los artículos de la constitución que tenían relación con este tema, dentro de los que se encuentra el artículo 123 con una décima reforma. También se adicionó el artículo 4º constitucional el 31 de diciembre de 1974, con la finalidad de incluir aspectos importantes en la vida social de la nación dentro de los cuales son materia de nuestro estudio los siguientes temas:

- Consagra la igualdad jurídica de la mujer y el varón. Esto fue debido al impulso que se venía dando a nivel internacional de la igualdad femenina en la Organización de las Naciones Unidas y que por cierto, México sería sede en 1975 de la Conferencia internacional de la Declaración Contra la Discriminación de la Mujer, y se proclamó ese año como el “Año Internacional de la Mujer”.
- En nuestro país existían excepciones en la aplicación de las leyes de carácter civil y laboral que menospreciaban la capacidad de las mujeres.
- Se garantiza el derecho de la libertad de decidir acerca del número de hijos al hombre y a la mujer pero hace énfasis en la responsabilidad de esta decisión.
- Establece que la familia es la base estructural de la sociedad.

“En diciembre de 1974 se dispuso que: la jornada nocturna sería de 7 horas; se dieron garantías al trabajo femenino durante el embarazo, así como a los menores de 16 años; se crearon el servicio de guarderías y otros encaminados a la protección y bienestar de los trabajadores campesinos, los no asalariados,

---

<sup>26</sup> Reforma 08, artículo 123, 27 de diciembre de 1971, Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, página. de Internet del Congreso de la Unión.

<sup>27</sup> *Ibidem*, 7 de noviembre de 1972.

otros sectores y sus familiares.”<sup>28</sup> Es decir mediante la reforma décimo primera al artículo 123 se reconoció los derechos de las mujeres trabajadoras entre otros. Mediante la décimo segunda reforma de 6 de febrero de 1975, se elevó a rango de garantía social, el derecho de la clase obrera para obtener capacitación y adiestramiento en el trabajo.

Al iniciar 1976, era evidente la crisis económica y social que se vivía, por lo que se determinó establecer una política que procurara la recuperación con un plan o programa de trabajo a mediano plazo, en el mismo año se adicionó un párrafo octavo al artículo 27 constitucional que estableció la zona económica exclusiva, lo que contribuyó a incrementar el patrimonio nacional.

Fue así que durante el gobierno de José López Portillo y Pacheco (1976-1982), se instauraron diversas políticas para coadyuvar a la recuperación de la economía; era indispensable un programa de trabajo que contara con el consenso de la población y contribuyera a enfrentar en forma ordenada la difícil situación que se vivía.

Para tal efecto, se presentó el Plan Básico de Gobierno, que constituyó un planteamiento político respecto a los problemas económicos y sociales del país; en este Plan se reconoció la urgencia de reforzar las bases del sistema social a través de la planeación democrática y participativa, con pleno respeto de las garantías individuales; se reconoció la necesidad de elaborar un plan integral en el que interactuaran los diferentes sectores de la economía y la sociedad.

Los objetivos primordiales contarían con el consenso de la sociedad y constituirían un marco de referencia para la elaboración de los diferentes programas de gobierno durante este período. El Programa de Gobierno, contenía tres reformas, que constituirían la esencia de un programa integral, que tenía como meta recuperar su capacidad de crecimiento y la unión de la sociedad convulsionada por la crisis:

1. Reforma Política que contribuiría a ampliar la participación de los partidos políticos y reforzaría el carácter democrático de la sociedad.
2. Reforma Económica que reorientaría el aparato productivo hacia la producción de bienes y servicios sociales necesarios para satisfacer los mínimos de bienestar de la población y promover la generación de empleos.
3. Reforma Administrativa cuyo propósito consistía en adecuar las instituciones a los requerimientos del momento, para facilitar la rectoría del Estado sobre el proceso de desarrollo y reorganización de la Administración Pública.

“En cuanto a reformas legales se trata, el 3 de enero de 1978, se estableció la obligatoriedad de los patrones de proporcionar capacitación y adiestramiento para

---

<sup>28</sup> Rives Sánchez, Roberto *op. Cit.* pág. 141.

los trabajadores en la fracción XIV del artículo 123 constitucional en su décimo tercera reforma. En el mismo año se reformó por décimo cuarta ocasión el artículo 123 constitucional con la finalidad de reordenar la competencia de la Federación y los Estados en determinadas ramas de importancia no para toda la federación, así como uniformar en el mismo sentido la legislación del Trabajo. Asimismo, se estableció el derecho a un trabajo digno y socialmente útil en la décimo quinta reforma del mismo artículo del mismo año.”<sup>29</sup>

El 9 de junio de 1980 se puntualizó en el concepto de autonomía universitaria y de instituciones de enseñanza superior. “...se le adicionó lo relativo a las universidades e instituciones de educación superior, disponiendo que, las que por ley tengan autonomía, se gobernarán a sí mismas en concordancia con la libertad de cátedra e investigación”<sup>30</sup> Asimismo, se reformó el artículo 4º Constitucional en 1980 para establecer la responsabilidad de los padres para preservar la salud física y mental de los menores, así como el de satisfacer sus necesidades. Es decir el Derecho de los Menores a tener una vida digna.

En 1982 se inició el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), quien formuló medidas de política económica tendientes a reestructurar, profunda y radicalmente la base económica. Es entonces como el Estado mexicano optó por el modelo neoliberal, que implicaba una drástica disminución de su participación en la economía, la venta de empresas estatales consideradas no estratégicas y prioritarias, la reforma fiscal, la reprivatización de la banca nacionalizada en 1982, la reducción del gasto público y la apertura comercial.

Durante su campaña se llevó a cabo un amplio proceso de consulta popular en torno a los problemas de todo el país. El Plan Básico de Gobierno 1982-1988, sirvió como punto de referencia para recoger las demandas que se integrarían posteriormente, al Programa de Gobierno y al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Uno de los siete principios políticos fundamentales del Plan fue precisamente la planeación democrática, que se comprometió a impulsar mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que pretendía articular los valores nacionales y la ejecución de las acciones que la sociedad demandaba.

Para instaurar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, fue necesario modificar substancialmente el marco jurídico existente, tanto a nivel constitucional como a través de la elaboración de una Ley de Planeación y la adecuación de otros ordenamientos. Bajo este contexto, una vez que Miguel de la Madrid tomó posesión como presidente, determinó como elemento necesario para consolidar su plan de gobierno, la reforma a los artículos constitucionales 25, 26, 27 y 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F, que incorporaron los principios de la rectoría del Estado y de planeación democrática para el desarrollo, conforme a los principios que se indican a continuación:

---

<sup>29</sup> Cfr. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. Cit.* pág. de Internet.

<sup>30</sup> Rives Sánchez, Roberto, *op. Cit.* pág. 103.

- a) El Estado tiene la rectoría del desarrollo integral, planea, conduce y coordina las actividades de interés general; los tres sectores (público, social y privado) concurren al desarrollo, sin menoscabo de otras formas de actividad económica. El sector público tiene a su exclusivo cargo las áreas y actividades estratégicas, puede participar, por sí o con los sectores social y privado, en las áreas prioritarias del desarrollo. Al mismo tiempo, apoya e impulsa a los otros dos sectores, todos sujetos a las modalidades que dicte el interés público, y al uso en beneficio general de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.
- b) El sector social es definido por la inclusión de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas de trabajadores, formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.
- c) La ley debe alentar y proteger la actividad económica de los particulares y el desenvolvimiento de la empresa privada. El sector privado puede participar, junto con los otros dos, en las áreas prioritarias del desarrollo. Los empresarios pueden beneficiarse por el Estado, en caso de interés general, mediante concesiones de prestación de servicios públicos, de explotación, uso y aprovechamiento de bienes de la Federación, con ajuste a las leyes, salvo las excepciones previstas por ellas.
- d) El Estado debe organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. El desarrollo es definido por los artículos constitucionales 25 y 26, y por los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución. El carácter democrático de la planificación se define mediante la participación de los sectores sociales que recoja las aspiraciones y demandas de la sociedad, y las incorpore al Plan y a los programas de desarrollo. El Plan de Desarrollo es obligatorio para los programas de la Administración Pública Federal.
- e) La Ley facultará al Ejecutivo Federal para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en la planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y de los programas. También determinará los órganos responsables y las bases para que el Ejecutivo coordine mediante convenios con los gobiernos y con los particulares las acciones para su elaboración y ejecución.
- f) El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión de los criterios del Plan Nacional, para que los considere al ejercer sus atribuciones. Al respecto, el Congreso está facultado de conformidad con la fracción XXIX-D, E y F adicionadas al artículo 73, para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente sobre abasto y producción de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

De la reforma sobre los artículos referidos, particularmente del artículo 26 derivó la Ley de Planeación, publicada el 5 de enero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación, la cual estableció en siete capítulos y una sección de transitorios, los principios rectores de las actividades, líneas generales y bases organizativas para el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En el capítulo primero se fija el objeto de las disposiciones de la ley y sus principios básicos. Define a la planeación nacional de desarrollo como "...la ordenación nacional 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 de la Constitución y de la ley"<sup>31</sup>. La planeación fija objetivos, metas, estrategias y prioridades; asigna recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; coordina acciones y evalúa resultados.

A la participación social en la planeación corresponde el capítulo tercero. Las organizaciones representativas de clases, grupos e instituciones participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad, a través de foros de consulta popular, donde también participarán los miembros del Congreso de la Unión.

Así, las reformas constitucionales reafirmaron la rectoría del Estado en el desarrollo económico y social y establecieron a la planeación como el instrumento para imprimir solidez, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, sin restricción de las libertades individuales y sociales. El tipo de planeación que establece la ley es motivada por las particularidades de la economía mixta y sociedad plural que caracteriza al país. La decisión de planear en forma racional y ordenada llevó a plantear una estrategia de construcción y consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, para dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley de Planeación.

"Desde el punto de vista formal, el nuevo texto de los artículos 25, 26, 27 y 28 de nuestra Constitución, es la clave de la ordenación de la estructura social, política y económica de México. Los nuevos textos constitucionales, tienen el carácter propio de lo que la doctrina del Derecho Constitucional y algunas legislaciones llaman el Derecho Constitucional Económico, o bien la Constitución Económica, que forma parte integrante de la Constitución Política"<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> *Ley de Planeación*, Diario Oficial de la Federación, México, 5 de enero de 1983, pág. 9.

<sup>32</sup> Noriega Cantú, Alfonso, *La Reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Vinculación con los Derechos Sociales y el Estado Social de Derecho*, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Ruiz Massieu, José Francisco y Diego Valadéz "Comps", Ed. Porrúa, México, 1983, pág. 96.

“... los nuevos artículos constitucionales expresan, con claridad, un avance, muy importante por cierto, en la realización del Estado Social de Derecho que, como corrector sustituto del Estado Liberal-Burgués, postuló como un verdadero precursor, el constituyente de 1917, al proclamar los derechos sociales”.<sup>33</sup>

“El calificativo social quiere hacer referencia a la corrección del individualismo clásico liberal, a través de una afirmación de los derechos sociales y de una realización de objetivos de justicia social de bienestar general, de estado material...”<sup>34</sup> Los objetivos generales de la estrategia del Sistema Nacional de Planeación Democrática los describiremos en la segunda parte de nuestra investigación.

En cuanto a otras reformas legales durante este período sexenal, el 3 de febrero de 1983, se estableció el Derecho a la Salud como una garantía social. Es decir, que el Estado tiene la obligación de allegar este servicio a todos, en coordinación con los gobiernos estatales y el federal. En noviembre de 1982, fue reformado el artículo 123 constitucional por décimo sexta ocasión con la finalidad de proteger a los trabajadores de las instituciones que comprende la fracción quinta del artículo 28 constitucional. Asimismo el 7 de febrero de 1983 se incorporó al artículo 4º constitucional el derecho a una “vivienda digna y decorosa”. Cabe comentar que a dieciocho años de la consagración de este derecho, la necesidad de vivienda de la población, aún sigue con un déficit importante, a pesar de que debería ser una prioridad de cada gobierno el dar cumplimiento a este mandato constitucional.

En 1986, se creó la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, con el objetivo de “proporcionar servicios asistenciales encaminados al desarrollo integral de la familia, entendida esta como la célula de la sociedad que provee a sus miembros de los elementos que requieren en las diversas circunstancias de su desarrollo, y también a apoyar, en su formación y subsistencia, a individuos con carencias familiares esenciales no superables en forma autónoma por ellos.”<sup>35</sup> En el mismo año, se reformó el artículo 123 por décimo séptima ocasión para plantear los montos del salario mínimo por áreas geográficas, así como los salarios por actividad económica o por profesiones de los trabajadores o en su caso por trabajos especiales.

En el año de 1987 se modificó el párrafo tercero del artículo 27 constitucional “atribuyendo al Estado la obligación de - preservar y restaurar el equilibrio ecológico -, función de alta prioridad, ya que el hombre debe vivir en un ambiente propicio para desarrollar sus facultades y conservar la salud”<sup>36</sup>.

En el período presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la globalización creciente de la economía mundial, requirió un nuevo planteamiento

---

<sup>33</sup> *Idem*

<sup>34</sup> *idem*

<sup>35</sup> Diario Oficial de la Federación de 9 de enero de 1986.

<sup>36</sup> Rabasa Gamboa, Emilio, *op. Cit.* pág. 122.



estratégico para acceder a niveles reales de competitividad en los mercados internacionales, que presumiblemente tendrían resultados positivos en el mediano y largo plazos, pero que de manera inmediata incidían en el deterioro de la planta productiva, la reducción de las fuentes de empleo y la disminución real de los salarios.

Conforme al criterio aludido se estableció un proyecto de modernización del país, que diera énfasis a la atención de las demandas sociales más apremiantes, derivándose el desarrollo regional que centrara sus esfuerzos en el impulso a las actividades productivas y la ampliación de los servicios sociales, principalmente en materia de salud, educación, desarrollo urbano, vivienda, seguridad, abasto y preservación del ambiente, promoviendo la participación activa de la sociedad y otorgando una alta prioridad al gasto social.

Es de particular importancia destacar que la política de globalización neoliberal que se aplicó en este período, tuvo notoria trascendencia en las repercusiones del bienestar, políticas sociales y reformas legales. Abordaremos éstas últimas por ser el objetivo de esta parte de nuestra investigación.

Por lo que respecta a las reformas legales, el 28 de enero de 1992, se publicó en el diario Oficial de la Federación, la reforma al artículo 4º constitucional: “Artículo Único.- Se adiciona un primer párrafo al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose en su orden los actuales párrafos primero a quinto, para pasar a ser segundo a sexto en los siguientes términos:

Artículo 4º .- La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.”<sup>37</sup>

Víctor Martínez Bullé comenta “Se hacía necesaria la reforma constitucional; se requería establecer desde la norma fundamental, base y cúspide del sistema jurídico, en primer lugar el reconocimiento de nuestra realidad étnica y cultural plural; con lo que se está consagrando y tutelando el derecho a esa pluralidad, pero no sólo para los grupos indígenas, sino para todos los mexicanos, pues todos tenemos derecho a nuestro pasado y nuestro presente, a nuestra historia y cultura, como nación y como individuos.”<sup>38</sup>

En efecto, nosotros coincidimos en la importancia de esta reforma constitucional, sin embargo, consideramos que la problemática de los grupos indígenas en

---

<sup>37</sup> Diario Oficial de la Federación de 28 de enero de 1992.

<sup>38</sup> Martínez, Bullé Goyri, Víctor M. *Los Derechos de los Grupos Indígenas en la Constitución*, Péreznieta, Leonel (compilador), *op. Cit.* pág. 86.

nuestro país es mucho más compleja ya que nos encontramos no sólo con diferentes dialectos entre las mismas; sino costumbres que para las etnias es un derecho consuetudinario, así como sus formas de gobierno, la cuestión es cómo integrarlos en un derecho nacional sin transgredir sus costumbres ancestrales que con todo derecho defienden en su territorio. Lo importante de esta reforma será el reconocimiento de todos los mexicanos entre sí, así como a los propios derechos indígenas, que por mestizaje correspondería a todos.

El 27 de junio de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la derogación del párrafo quinto del artículo 28 constitucional, que había establecido el fundamento para la nacionalización de la banca en el año de 1982. El Ejecutivo Federal, fundamentó esta reforma en tres aspectos fundamentales:

“Primero, la impostergable necesidad de concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos: dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas.

Segundo, el cambio profundo en el país de las realidades sociales de las estructuras económicas del papel de Estado y del sistema financiero mismo modifica de raíz las circunstancias que explicaron la estatización de la banca.

Tercero, el propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos.”<sup>39</sup>

De esta forma, los recursos invertidos en la banca para la estatización, fueron destinados para atender demandas sociales de los sectores de la población más marginados, a través del Pronasol que en la siguiente parte de nuestra investigación, desarrollaremos con detalle.

Con objeto de que los trabajadores del sistema bancario formaran parte de la Administración Pública Federal, el 27 de junio de 1990 se reformó el apartado “A” del artículo 123, siendo la décimo octava de este artículo.

“En el año de 1992, y como consecuencia de la reanudación de las relaciones del Estado con las Iglesias, de la fracción IIc, se eliminó a las sectas de la disposición establecida para evitar privilegios de grupos, razas, religión, sexo o individuos”<sup>40</sup>. Asimismo, en el mismo año “se incorporó el reconocimiento de la Composición Pluricultural de la Nación Mexicana en el artículo 4º, y, en el 5º se impidió el sacrificio de la libertad del individuo ante cualquier contrato, pacto o convenio.”<sup>41</sup>

El 6 de enero de 1992, el artículo 27 constitucional fue modificado incluyendo lo siguiente: “plantea el impulso de la producción, la iniciativa y creatividad de los

---

<sup>39</sup> Exposición de motivos de la reforma constitucional de 27 de junio de 1990.

<sup>40</sup> Rives Sánchez, Roberto, *op. Cit.* pág. 103.

<sup>41</sup> *Ibidem*, pág. 104.

campesinos y, el bienestar de sus familias. Asimismo, considera que se precisa examinar el marco jurídico y los programas que atañen al sector social para que sean parte central de la modernización del país y de la elevación productiva del bienestar social”<sup>42</sup>

En lo relativo a esta Reforma, Emilio Rabasa comenta que “da por concluido el reparto agrario por agotamiento de la tierra y a fin de otorgar certidumbre jurídica en el campo, considera que hay que poner fin a prácticas del usufructo parcelario y de renta de medieros e inclusive de venta de tierras ejidales.”<sup>43</sup> Además de fortalecer las instituciones jurídicas del campo a través de la creación de tribunales federales agrarios.

El 28 de enero de 1992, por reforma constitucional se incluyó en el citado artículo un nuevo párrafo sobre las comunidades indígenas. “Esta iniciativa contiene dos elementos principales: el primero, reconoce la composición pluricultural de la nación y, segundo, establece el mandato constitucional para que la ley prevea los instrumentos adecuados para garantizar a los pueblos indígenas el pleno e igualitario acceso a la jurisdicción del Estado, así como para proteger y desarrollar sus culturas, organizaciones sociales y recursos que los sustentan.”<sup>44</sup>

El 5 de marzo de 1993 se reformó el artículo 3º constitucional y se esclarece la redacción oscura que tenía y en la que sobresalen los siguientes aspectos:

- La educación como garantía individual de los mexicanos.
- La obligatoriedad del Estado de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria. Es decir, se extiende tal obligación al nivel secundaria.

“En 1993 extendió la obligatoriedad a la educación secundaria, estableciendo el apoyo del Estado a la investigación científica y tecnológica así como el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura”<sup>45</sup> El artículo 28 constitucional, volvió a reformarse el 20 de agosto de 1993 para establecer que el Banco de México continuará siendo el Banco Central del Estado, otorgándole autonomía en su administración y funciones y no será como se establecía un organismo descentralizado.

Durante la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, publicado el 31 de mayo de 1995, en el Diario Oficial de la Federación, en el cual se propusieron cinco objetivos fundamentales, uno de los cuales se refiere concretamente al ámbito del desarrollo social; para exponer una idea más detallada nos remitimos al Plan de que se trata:

---

<sup>42</sup> Reforma 15, artículo 027, 6 de enero de 1992, Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, página. de Internet del Congreso de la Unión.

<sup>43</sup> Rabasa Gamboa, Emilio, *op. Cit.* pág. 126.

<sup>44</sup> Rabasa Gamboa, Emilio, *op. Cit.* pág. 28.

<sup>45</sup> Rives Sánchez, Roberto, *op. Cit.* pág. 103.

“ I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad, y como responsabilidad primera del Estado mexicano.

II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

III. Construir un pleno desarrollo democrático en el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida pacífica y una intensa participación ciudadana.

IV. Avanzar a un desarrollo social, que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

V. Proveer un desarrollo económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de todos los mexicanos.”<sup>46</sup>

De la transcripción anterior se desprende por una parte, que los cinco objetivos enumerados se encuentran estrechamente relacionados entre sí, y por otra, que para la realización cabal de cada uno de ellos es condición indispensable que todos los demás se cumplan, empero, el punto IV, se refiere en forma particular y concreta al desarrollo social bajo la política de propiciar y extender en todo el país oportunidades de superación con equidad y justicia.

Los fines particulares considerados en el contexto de la política de desarrollo social del Plan aludido son los que a continuación se indican: “... propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social. Para ello se ampliarán y mejorarán la educación, la salud y la vivienda; se armonizará el ritmo de movimiento de la población y su distribución geográfica; se promoverá el desarrollo equilibrado de las regiones; se abatirán las desigualdades y se impulsará un amplio proceso para la integración social y productiva de los mexicanos que hasta ahora no han tenido opciones de bienestar.”<sup>47</sup>

Dando seguimiento a las reformas constitucionales, el Ejecutivo Federal, reformó el artículo 28 constitucional el 2 de marzo de 1995 con la finalidad de excluir como áreas estratégicas a los ferrocarriles nacionales y a las comunicaciones vía satélite, con la siguiente fundamentación:

---

<sup>46</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de mayo 1995, pág. 6.

<sup>47</sup> *Ibidem*, pág. 49.

“Primero.- La importante transformación de las relaciones entre sociedad y gobierno, de las estructuras económicas del país y de las comunicaciones y el transporte, modifican los principios que explicaron la definición de los ferrocarriles como una actividad cuyo desempeño corresponde exclusivamente al Estado;

Segunda.- La escasez de recursos públicos imposibilita al Estado a realizar las inversiones inaplazables que requiere la modernización de los ferrocarriles mexicanos, a fin de hacer de esta actividad un instrumento de promoción del desarrollo;

Tercera.- La necesidad de ampliar el acceso a la creatividad y energía de los particulares en el desarrollo económico nacional que mediante la aportación de trabajo, tecnología e inversión, permitan al Estado concentrar mayores acciones y recursos en el cumplimiento de sus objetivos básicos; y

Cuarta.- La convicción de que no necesariamente un Estado propietario ejerce una más eficaz rectoría sobre la actividad ferroviaria. En un Estado de derecho, son las leyes las que garantizan que la autoridad pueda llevar a cabo la regulación y supervisión que se requiere para modernizar y desarrollar cada sector productivo.”<sup>48</sup>

Es importante resaltar que ante esta iniciativa, el senado manifestó su preocupación por la interpretación que pudiera darse a esta reforma en el sentido de que el Estado no participaría en estos dos campos por lo que solicitó se estableciera expresamente que “La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución...”. Por otro lado, se reformó la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social el 9 de enero de 1996 que consistió en fortalecer la organización, la inclusión y atención de todos los grupos sociales en mayor desventaja, así como ejercer una adecuada coordinación institucional.

En el año de 1999, se adicionó un nuevo párrafo quinto al artículo 4º constitucional en materia de medio ambiente cuyo contenido “Pretende que toda persona tenga derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar y, señala que corresponde al Estado garantizar la rectoría del desarrollo nacional para que éste sea integral y sustentable”<sup>49</sup>

En esta época se da un proceso importante en la conformación y continuidad, en su caso, de los partidos políticos, como a continuación detallamos:

- Partido Revolucionario Institucional (1946), su antecedente fue el PNR y el PRM, éste último en asamblea realizada en el año de 1946, decidió reestructurar el Partido dando paso al surgimiento del PRI con el lema:

---

<sup>48</sup> Diario Oficial de la Federación de 2 de marzo de 1995.

<sup>49</sup> Reforma 06, artículo 004 28 de junio de 1999, Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, página. de Internet del Congreso de la Unión.

“Democracia y Justicia Social”. Hizo suyos algunos postulados ideológicos del PRM como la continuidad de la reforma agraria, igualdad de la mujer, mejoramiento de las condiciones de vida de las capas sociales menos favorecidas en lo cultural y en lo económico. Asimismo, sostiene en su declaración de principios que es fundamentalmente un organismo que sustenta los principios de la Revolución Mexicana.

- Partido Fuerza Popular (1946), su vigencia fue efímera y controversial desde su inicio ya que en su declaración de principios establecía la indisolubilidad del matrimonio, así como la participación de la Iglesia en asuntos más allá de los templos y es que su antecedente lo encontramos con la Unión Nacional Sinarquista en el año de 1937, en el estado de Guanajuato, y se consideraban seguidores de la rebelión cristera; después de una serie de actos públicos en contra de Juárez, Morelos e Hidalgo, el Congreso de la Unión solicitó a la Secretaría de Gobernación la cancelación de su registro en el año de 1949, por poner en peligro la paz y el orden público. Entre sus miembros fundadores se encontraba Antonio Madrigal Urbizo, Enrique Morfin González e Ignacio Martínez Aguayo.
- Partido Popular Socialista (1948), sus antecedentes se remontan a 1931 cuando Lombardo Toledano, planteó la necesidad de reformar el Partido Laborista del que era militante, con principios marxista-leninistas; su intención era integrar obreros, campesinos, maestros e intelectuales. El Partido Popular como se denominaba anteriormente, en una asamblea estableció los principios doctrinales entre los que destacan: la política de nacionalización; el impulso a la agricultura y a la minería, la distribución de la riqueza, la igualdad entre el hombre y la mujer, así como educación para el pueblo. En el año de 1987, el PPS se fusionó con el PARM.
- Federación de Partidos del Pueblo Mexicano (1951), en su manifiesto al pueblo establecieron como propósito que los principios más importantes de la Revolución Mexicana se cumplieran: el mejoramiento económico, social y cultural de los mexicanos entre otros de índole político. Sin embargo, el Partido se desintegró después de las siguientes elecciones presidenciales en año de 1952.
- Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (1954), se fundó por un grupo de generales carrancistas cuando el PRM en 1951 desapareció el sector militar; obtuvo su registro formalmente en 1957. Su principal objetivo era agrupar a los carrancistas y villistas; su declaración de principios establece que los postulados de la Revolución Mexicana, son la base de su ideología que pugnará por establecer el justicialismo en materia de relaciones obrero-patronales, las comunidades agrarias y la pequeña propiedad agrícola en explotación son las únicas formas lícitas de tenencia de la tierra entre otros aspectos. Sus principales miembros fundadores fueron Jacinto B. Treviño, Juan Barragán, Felix Rioja y Rafael Izaguirre, entre otros.

- Partido Mexicano de los Trabajadores (1974), en su declaración de principios encontramos aspectos como: la nacionalización de la banca, de los medios de comunicación y transportes y de los servicios públicos, la reducción de la pequeña propiedad agrícola hasta el área que pueda trabajar una familia, entre otros aspectos. Estaba encabezado por Heberto Castillo, el lema del Partido era: “Independencia Económica, Soberanía Nacional y Revolución”. Desapareció en el año de 1987 para dar origen al Partido Mexicano Socialista.
- Partido Demócrata Mexicano (1975), obtuvo su registro en 1979, en su declaración de principios establece como objetivos principales: la concientización y educación política, legislar para que todo mexicano sea propietario de su casa habitación, de la tierra que trabaje y parte de la empresa en que preste sus servicios, dar ayuda preferente al sector campesino, así como la posesión pacífica de la tierra e impulsar la industrialización nacional, entre otros.
- Partido Socialista de los Trabajadores (1975), en el documento que lo constituye como tal establece que está a favor de los principios del socialismo y por una sociedad en la que no exista la opresión, señala la necesidad de luchar por un programa de gobierno que someta los intereses de los capitalistas nacionalizando empresas y liquidando latifundios, así como la tenencia social de los medios de producción. Sus miembros fundadores fueron Rafael Aguilar Talamantes, Graco Ramírez y Juan Ignacio Valle, entre otros aspectos. El Partido se desintegró en 1987, el grupo de Aguilar Talamantes fundó el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y los disidentes se integraron al Partido Mexicano Socialista.
- Partido Revolucionario de los Trabajadores (1976), surge al fusionarse las Ligas Comunista Internacional y la Socialista, así como por varias organizaciones políticas que operaban desde 1968; obtuvo su registro en 1978; en su declaración de principios establece: estar al servicio del proletariado, dirigir a la clase obrera, los campesinos y las capas sociales explotadas por el capitalismo, para así construir una democracia socialista, pugnar por los derechos de los trabajadores como lo es la vivienda, el derecho a la huelga, servicios sociales, así como la creación de una unión nacional de estudiantes (Perdió su registro en 1988).
- Partido Socialista Unificado de México (1982), para 1987 había perdido fuerza por lo que se fusionó con otros partidos de izquierda, así como agrupaciones políticas, y en asamblea desecharon los principios del socialismo científico y surgió el Partido Mexicano Socialista.
- Partido Socialista Unificado (1987), establecía como propósito un esquema económico distinto basado en el rescate de la tradición revolucionaria, así como en los principios del socialismo, su estrategia consistía en que las

industrias básicas, las grandes empresas, la tierra, los transportes y los servicios públicos fueran de patrimonio común, en la búsqueda de la desaparición de clases sociales. En 1989 desapareció para fusionarse con la Corriente Democrática y crear un nuevo partido con el nombre de Partido de la Revolución Democrática.

- Partido de la Revolución Democrática (1989), se conformó con la coalición de diversas agrupaciones políticas y sociales así como por el Partido Mexicano Socialista. En sus documentos básicos manifiesta que se propone rescatar los aspectos positivos de la Revolución Mexicana y que se constituye como un partido de izquierda.
- Partido del Trabajo (1990), establece en su declaración de principios que la “línea de masas” es su trabajo fundamental en lo político, organizativo e ideológico; impulsa la democracia directa y centralizada; su lucha se basa porque todos los trabajadores de la ciudad y del campo sean poseedores de los bienes de producción; por una justa distribución nacional y regional de la riqueza; desarrollar una actividad cultural y científica al servicio de las masas, entre otros; su lema es “Unidad Nacional ¡ Todo el Poder al Pueblo!”. Entre sus miembros fundadores se encuentra Roberto Sánchez Anaya.
- Partido Verde Ecologista de México (1993), en su declaración de principios establece que es una organización ecologista política interesada en el cuidado y conservación de la naturaleza; los principios fundamentales son amor, justicia, libertad para todos los seres que habitan en la tierra; en cuanto a sus principios sociales son: reivindicar la igualdad de derechos y oportunidades para todos los mexicanos; entre sus fundadores se encuentra Jorge González Torres.
- Partido Alianza Social (1998), en su declaración de principios encontramos que luchará para alcanzar: salud, trabajo, salario suficiente, vivienda digna, educación, cultura, participación política, paz y un medio ambiente adecuado para el desarrollo material y espiritual de todas las familias.
- Partido de la Sociedad Nacionalista (1999), sus principales objetivos son: abogar por el libre ejercicio de los derechos humanos y sociales, luchando permanentemente por un desarrollo económico, justo y equilibrado; el establecimiento de un gobierno que cumpla su función social, que aseguren a los mexicanos educación, alimentación, vivienda y asistencia médica suficiente y al alcance de toda la sociedad mexicana, teniendo en todo momento una actitud nacionalista propositiva. Entre sus miembros fundadores se encuentra Gustavo Riojas Santana y Berta Alicia Simental García, entre otros.
- Partido de Centro Democrático (1999), en sus principios políticos manifiesta que la justicia y la equidad afianzan la paz y el desarrollo, por lo que toda persona debe tener acceso a la igualdad de oportunidades y deben moderarse



la opulencia y la miseria extremas. Dentro de sus miembros fundadores se encuentra Manuel Camacho Solís y Marcelo Ebrard, entre otros.

- Democracia Social (1999), en su declaración de principios establece que: pone en el centro de su actividad política la lucha por la igualdad de derecho y oportunidades y la solidaridad entre los individuos; que las causas de la desigualdad no son sólo económicas, sino que existen también razones culturales que retrasan e impiden el desarrollo social; que la diversidad étnica del país está asociada a inequidades seculares; la política debe ser, un mecanismo que permita cerrar la brecha de la marginación de las comunidades indias, para incorporarlos de manera efectiva a la diversidad cultural que enriquece a la nación; que la desigualdad existe tanto entre individuos como entre regiones, por lo tanto, su idea de federalismo concibe a la subsidiariedad como el mejor mecanismo de política económica y social para desarrollar las potencialidades de las distintas entidades, así como para garantizar la solidaridad interregional y disminuir el rezago en zonas menos favorecidas; combatirá toda desigualdad basada en las diferencias de género, entre otros. Entre sus fundadores se encuentra Gilberto Rincón Gallardo y Patricia Mercado.
- Partido Convergencia por la Democracia (1999), en su declaración de principios se propone garantizar los mínimos de bienestar social en materia de empleo, educación, salud, vivienda, alimentación y recreación a los núcleos de población más necesitados; postula que la libertad y la justicia social son principios inseparables que encuentran su expresión en el Estado social de derecho. Entre sus miembros fundadores se encuentran Dante Delgado Rannauro y Armando Méndez de la Luz, entre otros.

Hemos mencionado la conformación de los partidos políticos de manera cronológica conforme a cada época histórica ya que es importante ubicar el contexto político en el que se encontraba nuestro país durante el surgimiento de documentos legislativos, así como el marco de la administración pública en torno al desarrollo social. De igual forma consideramos importante abordar la “Transición Democrática”, que no ha sido sino el resultado de avances políticos a lo largo de la historia y con ello, también la evolución de las instituciones en lo general; destacando por supuesto las electorales que han sido un factor determinante para la democracia en México en virtud la participación de los sectores de la sociedad en torno al desarrollo social. Esta *in pronta* de la “Transición Democrática” es fundamental sobretodo para determinar la trayectoria de las estrategias gubernamentales en materia de desarrollo social; es decir, tratar de saber si se encuentra en el camino correcto.

Nuestro país ha pasado por un sinnúmero de etapas después de la Revolución Mexicana comenzando por el intento de reivindicar a las clases sociales más desprotegidas, etapas que van desde el reparto de tierras hasta el establecimiento de instituciones que dieran respuesta, ubicada en su tiempo y circunstancia cada

una, a esos sectores de la sociedad que quedaron en la absoluta miseria y poder lograr la Estabilidad y Reconstrucción Nacional.

Es en la Época Moderna cuando la sociedad comenzó a demandar mayor participación en la toma de decisiones, y es en ese contexto histórico que hemos visto cómo se ha manifestado lo que han llamado “Transición Democrática”. Por ejemplo, Jaime Cárdenas la define de la siguiente manera: “...la transición (democrática) consiste en ese intervalo del tiempo político que se sitúa entre el régimen no democrático y el nuevo régimen, que puede ser democrático o no. Existe, por tanto una subclasificación entre transición a la democracia y la transición a una democracia consolidada. Otra distinción se da entre una transición a un gobierno democrático y una transición a un régimen democrático, dependiendo de la institucionalización y aceptación de las reglas del juego democrático por los actores políticos”<sup>50</sup>.

Del tal suerte que intentaremos ubicar las fases de la transición que son: la Liberalización y la Democratización; en ese sentido, nuestro autor en comentario explica : “La liberalización y la democratización son las fases de la transición. Generalmente se les presenta como etapas interconectadas y sucesivas. La liberalización es la extensión de las libertades civiles dentro del régimen autoritario, es la fase de apertura y tolerancia; en ella, el régimen no democrático concede ciertos derechos tanto individuales como colectivos. Se considera que esta fase es insuficiente para lograr la democracia. Una liberalización por eso debe ir acompañada siempre, como paso simultáneo o posterior, de una democratización, es decir, del proceso de devolución de soberanía al pueblo, fase que se dirige hacia el cambio de régimen. Podemos decir así que el reconocimiento de derechos como el de asociación, libertad de prensa, derecho a la información, reconocimientos a los partidos políticos, extensión de los derechos de la oposición, son parte del proceso de liberalización. En cambio, el reconocimiento de los triunfos electorales de la oposición, ahí donde hubieren ocurrido el establecimiento de una legislación electoral imparcial y la búsqueda de mecanismos constitucionales entre los actores políticos que se alejen de los juegos de suma cero, son parte de la etapa de democratización”<sup>51</sup>

Por tales razones, la evolución de las instituciones ha ido modificando su perfil de atribuciones, comportamiento y atención del desarrollo social; sin embargo, dicho cambio ha sido más notorio en las instituciones electorales, pero que definitivamente impactará también en el diseño y aplicación de mejores políticas públicas para el desarrollo social.

Abundando en la transición de las instituciones electorales, es hasta 1946 que se desarrollan las características fundamentales del sistema electoral como lo explica

---

<sup>50</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición Política y Reforma Constitucional en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, pág. 27.

<sup>51</sup> *Ibidem*, pág. 31

Juan Molinar, tales características son: “. . . fuerte centralización de todos los procesos electorales en órganos del Ejecutivo Federal como la Secretaría de Gobernación o dominados por él como la Comisión Federal Electoral y el Registro Nacional de Electores; la autocalificación de los procesos electorales por miembros del partido oficial, sin que a la oposición le queden recursos efectivos de apelación, pues la Suprema Corte de Justicia decidió, desde 1949, no intervenir en materia político-electoral, hasta la reforma electoral de 1993 que previene una intervención mermada del Poder Judicial Federal, por algunos miembros en la segunda instancia del Tribunal Federal Electoral...”<sup>52</sup>

Mencionamos el año de 1946 ya que consideramos que es a partir de esta fecha podríamos considerar que inicia el proceso de evolución de las instituciones electorales en México.

Contamos en el presente con el Instituto Federal Electoral integrado por consejeros magistrados como miembros independientes; con el Tribunal Federal Electoral, independientes del Poder Ejecutivo; respaldado por un Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Adicionalmente, las reglas del juego político son cada vez más ciertas y predecibles, por eso también se ha llegado a un momento en que reglas y estrategias iguales dejan poco espacio para la discrecionalidad e irregularidades; por ello, las fuerzas políticas que no han podido asumir el cambio o transición de esa forma, encuentran dificultades para la coordinación y el consenso político, conservando signos de organización monolítica y vertical, soslayando la participación de la sociedad y sus alcances.

Con la creación y funcionamiento de las instituciones y legislación electoral, podríamos decir que se agota una parte importante del proceso de liberalización en México, sin embargo para hablar de un régimen democrático, no sólo se requiere la tolerancia política y la alternancia en el poder; sino una política de Estado que obligue a los partidos políticos a construir una visión y agenda nacionales comunes a través del consenso; sin embargo, en la actualidad se observan desacuerdos y desencuentros, a veces entre poderes , otras veces entre partidos políticos, más que estrechar la relación Gobierno-Población. Los desacuerdos cuando se manifiestan en la realidad vulneran la soberanía popular, porque desplaza y margina al desarrollo social.

En suma, se requiere un avance político que caracterice a nuestra “Transición Democrática” por su eficacia social; es decir; que los logros de la política como herramienta de construcción social sean tangibles, sustituyendo la abstracción de la discursiva y la conveniencia coyuntural o la magia subhumana de los paliativos.

## **2. Antecedentes Administrativos desde 1917 al año 2000**

---

<sup>52</sup> Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la Legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Ed. Cal y Arena, México 1991, pág. 25.

## 2.1 Época de la Revolución Mexicana

Al comenzar el siglo XX la mayoría de la población vivía en condiciones deprimentes, los trabajadores rurales, campesinos, pequeños poseedores de tierras, trabajadores asalariados, peones, aparceros y comuneros formaban la mayor parte de la población total del país, en 1910 la cuestión de la tierra era uno de los mayores problemas nacionales. "...la misma estabilidad política del porfiriato era superficial y engañosa. Durante este periodo nunca se generaron instituciones políticas. Todo el poder dependía de un hombre y cuando este hombre, ya muy viejo, se enfrentó a las demandas de sus opositores, nada pudo hacer."<sup>53</sup>

Los primeros intelectuales que iniciaron el movimiento se integraron en el Congreso Liberal, que inició sus labores en San Luis Potosí el 5 de febrero de 1901; posteriormente el 4 de noviembre de 1901, se llevó a cabo el Segundo Congreso, celebrado el 5 de febrero de 1902 en San Luis Potosí, en el que por primera vez se confrontaron los problemas de las clases desprotegidas. "...la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano publicó en San Luis, Missouri, el *Programa del Partido Liberal*, llamado con justa razón el documento más importante de la etapa precursora de la Revolución... el *Programa*, en efecto, marca un punto de solución en el cual se encuentran y después del cual se separan dos tendencias ideológicas: una puramente liberal, que luego habrá de encarnar con la mayor nitidez don Francisco I. Madero; otra, que recoge las demandas de los obreros y los campesinos..."<sup>54</sup>

Al caer Madero, Venustiano Carranza a la cabeza del movimiento revolucionario propuso el Plan de Guadalupe, con el que pretendía dar solución a los problemas de los campesinos y de los obreros. Los puntos básicos del Plan eran los siguientes: Asegurar la libertad municipal; resolver el problema agrario por medio del reparto de los terrenos nacionales; expropiación de terrenos por causa de utilidad pública para construir escuelas, mercados y casas de justicia; el pago en efectivo y semanal a los trabajadores, así como dictar disposiciones para limitar las horas de trabajo, el descanso dominical, los accidentes de trabajo y en general el mejoramiento de las condiciones económicas de la clase obrera; elaborar en todo el territorio un catastro de la propiedad; anular los contratos y concesiones anticonstitucionales; modificar los aranceles en las transacciones internacionales para facilitar la importación de artículos de primera necesidad; reformar la legislación bancaria para su unificación y el establecimiento de un banco de Estado; así como reconocer al matrimonio como contrato civil y establecer el divorcio absoluto por mutuo consentimiento.

Además del Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza promulgó la llamada Ley del 6 de enero de 1915, instrumento jurídico de gran importancia con el que

---

<sup>53</sup> Serrano Migallón, Fernando, *op. Cit.* Pág. 87.

<sup>54</sup> *Ibidem*, pág. 96.

pretendía resolver las demandas de la clase rural, y cuyos postulados principales quedarían posteriormente incorporados en el artículo 27 constitucional.

Años después, la lucha revolucionaria concluyó formalmente con la promulgación de la Constitución en el año de 1917, la cual dio las bases para solucionar las demandas sociales de las clases desprotegidas; fue también donde se regularon las relaciones de propiedad, ordenando que se llevara a cabo la reforma agraria y se restituyera de tierra a los centros de población rural que hubieran sido despojados de ella y se dotara a los que no la tuvieran, requiriéndose consecuentemente reglamentar los preceptos constitucionales, además de crear los medios para organizar a la ciudadanía y a los distintos sectores sociales dentro del marco jurídico vigente.

En la época de la Revolución se continuó con el régimen presidencialista, luego de derrocar al dictador Porfirio Díaz, asumiendo el poder por lo menos ocho presidentes. Entre éstos últimos destacaron: Francisco Indalecio Madero, Victoriano Huerta y Venustiano Carranza.

Nos parece relevante recordar el surgimiento del sistema presidencial mexicano para podernos ubicar en la forma de gobierno de México en esa época y como lo expone Jesús Orozco: El sistema presidencial mexicano surge, por primera vez, con la Constitución Federal de 1824, en cuyo artículo 74 expresamente se estableció : Se deposita el supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”<sup>55</sup>

En esta época se conservó el régimen presidencialista, representando al Poder Ejecutivo con un sistema más depurado, y en medio de un ambiente político más definido en la participación y sus objetivos. Predominó la función administrativa, a pesar de las acciones políticas que desviaron la atención de algunos gobernantes. Los períodos de gobierno han sido variables, pero finalmente se han definido por sexenios, a través del mecanismo de elección directa a los ciudadanos mexicanos que satisfagan los requerimientos constitucionales. El Poder Ejecutivo fue desarrollado por el Congreso en algunas de sus atribuciones, y esto permitió un ejercicio moderado en el cargo para atender los planteamientos de los gobernados.

Desde esta época, el Presidente tiene facultades para promulgar y ejecutar leyes proveyendo a la administración en su exacta observancia; nombrar y remover a los Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, al del Distrito Federal; remover Agentes Diplomáticos con la ratificación del senado y empleados superiores de Hacienda y demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no se encuentren previstos por la ley de otra forma; disponer de la Fuerza Armada y la Guardia Nacional; declarar la guerra; celebrar tratados internacionales; conceder indultos; nombrar Procurador General de

---

<sup>55</sup> J. Jesús Orozco Henríquez, *El Sistema Presidencial Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1988, pág. 2.

Justicia del Distrito Federal, y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia con la aprobación del Senado o la Comisión Permanente; expropiar por causa de utilidad pública, entre otras que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>56</sup>

En el ámbito de la Administración Pública, se expidió la primera Ley de Secretarías de Estado: “La Nueva Ley de Secretarías de Estado” del 25 de diciembre de 1917, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de ese año, estableció en su “Artículo 1º.- Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá siete Secretarías de Estado y Cinco Departamentos.

Las Secretarías serán:

- Gobernación.
- Relaciones Exteriores.
- Hacienda y Crédito Público.
- Guerra y Marina.
- Agricultura y Fomento.
- Comunicaciones y Obras Públicas.
- Industria, Comercio y Trabajo.

Los Departamentos serán:

- Universitario y de Bellas Artes.
- Salubridad Pública.
- Aprovisionamientos Generales.
- Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.
- Contraloría”.<sup>57</sup>

Gabino Fraga comenta: “El artículo 14 Transitorio de la Constitución de 1917, suprimió las Secretarías de Justicia y la de Instrucción Pública, creó la de Agricultura y Fomento y la de Industria, Comercio y Trabajo, agregando posteriormente, por reforma del artículo transitorio de la Constitución, la de Educación Pública”.<sup>58</sup>

Ruíz Masssieu expone al respecto: “En 1917 se atribuyen a los secretarios del despacho facultades que Miguel de la Madrid ha llamado “rasgos parlamentarios”: facultad de refrendo (los reglamentos, decretos y órdenes presidenciales no serán obedecidos si no están firmados por los secretarios correspondientes)”.<sup>59</sup>En el año de 1918, se creó la Comisión de Indemnizaciones con el objeto de atender e

---

<sup>56</sup> *Ibidem*, págs. 30 y 31.

<sup>57</sup> *Diario Oficial de la Federación*, publicado el 31 de Diciembre de 1917, pág. 3.

<sup>58</sup> Fraga Gabino, *Op.Cit.*, págs.183-184.

<sup>59</sup>Ruíz Masssieu, José Francisco, *Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana*, Editorial Limusa, Primera Edición, México, 1981, pág. 111.

indemnizar a quienes habían sido afectados en su patrimonio por el movimiento armado.

En tratándose de las acciones por parte de la Administración Pública en atención a las demandas de la sociedad y sobre todo a las que habían dado origen a la Revolución podemos decir que la situación política imperante no permitió a los gobernantes hacer mucho, aunque ya sus gobiernos fueron respaldados por un fondo social. Y como observamos en el desarrollo de esta época la preocupación de los caudillos revolucionarios al frente del gobierno, era cumplir con su papel transformador de las instituciones, aspecto fundamental para cumplir con el programa revolucionario.

## **2.2 Época de Estabilidad y Reconstrucción Nacional**

Las tareas de reconstrucción en el Gobierno de Álvaro Obregón (1920 – 1924), se vieron limitadas por la situación crítica de las finanzas públicas, lo que implicó que, sin un programa bien definido, el Estado estableciera prioridades en los aspectos que consideró más importantes en el entorno social, entre éstos destacó la educación, que utilizó como medio para impulsar campañas contra el analfabetismo; se intentó difundir una cultura universal y nacional, así como la incorporación de las minorías indígenas al sistema escolar nacional.

Otra prioridad fue atender la deuda externa, la cual constituía un problema grave de resolver, ya que por una parte los ingresos fiscales eran reducidos, y por otra, el retraso en el pago transformaba a los acreedores extranjeros en opositores activos. En materia de vivienda, se exentó el pago de contribuciones a las construcciones habitacionales aunque fue por un breve tiempo ( 1921 y 1922).

En el año de 1921, se estructuró la antigua Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, dejando la educación pública a cargo de los municipios creándose la actual Secretaría de Educación Pública bajo la dirección del Maestro José Vasconcelos. La miseria en que se encontraba la mayor parte de la población después de la Revolución era dramática por lo que el presidente tuvo que tomar medidas emergentes, así que estableció en el año de 1924, la Beneficencia Pública en el Distrito Federal, que operaría con recursos de la Lotería Nacional.

Poco se pudo hacer durante este período en el aspecto social, debido a que todavía existía inestabilidad política y social, el país continuaba agitado, amén de que no se contó con un programa o plan de gobierno definido que sustentara las acciones que el Estado debía de ejercer, no obstante la actividad de la Administración Pública fue notoria y su finalidad era adecuar las instituciones para tener mejores posibilidades de dar respuesta a la población.

El período presidencial de Plutarco Elías Calles (1924-1928) inició también sin un programa de gobierno; sin embargo, siguiendo los postulados de la Constitución

que recién emanaba, se proyectaron acciones con un programa de gobierno que incluían obras de infraestructura, de carreteras, bancos oficiales, de salubridad y escuelas; en materia de vivienda, creó en el año de 1925 la Dirección General de Pensiones Civiles que daba créditos a los trabajadores al servicio del Estado. En el mismo año, la Escuela Nacional de Bellas Artes y el Conservatorio Nacional de Música, pasaron a depender de la Universidad Nacional.

En esa época se fundó el Banco de México, cuya función era la emisión de billetes y la regulación de la circulación monetaria; el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, la Comisión Nacional Bancaria y las Comisiones Nacionales de Irrigación y Caminos; además, se promulgó la primera Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Dentro de las acciones más relevantes de su gobierno se encontraba la conformación de un cuerpo médico con el objeto de analizar las medidas preventivas en lo relativo a los accidentes de Trabajo. Asimismo, estableció la Junta Nacional de Caminos cuya misión era la construcción de carreteras. El presidente Plutarco Elías Calles, no contaba con un programa para su gobierno, las medidas de su gobierno no lograron tener los resultados esperados por la crisis económica de 1926, que generó en la población un ambiente de inestabilidad, desempleo, migración de la gente del campo hacia la ciudad, huelgas y además, estalló la Guerra Cristera. A pesar de todo, el General Calles realizó diversas obras tanto en el ámbito político como social, con relación a este último, promulgó en el año de 1926 el nuevo Código Sanitario con el objeto de que las acciones en materia de salud tuvieran una cobertura a nivel nacional.

Los resultados de la atención a la salud tuvieron resultados inmediatos como lo comentan Hira de Gortari y Alicia Ziccardi: “ Sin duda, las explicaciones acerca de la disminución de la mortalidad se explican por la extensión de la medicina preventiva y los antibióticos, pero también debido a mejoras importantes en el campo de la salubridad, el saneamiento y la asistencia social, tales como la vacunación extensiva contra diversos padecimientos”<sup>60</sup> Posteriormente en el año de 1928, Calles promulgó la Ley que creó el Consejo Nacional Económico, mediante el cual el Estado incluía a la sociedad civil en las acciones que se instrumentaban a favor de la reconstrucción nacional. Era un organismo de carácter consultivo y autónomo. Estaba integrado por representantes todos los sectores de la población: obreros, campesinos, industriales, comerciantes, representantes de la Universidad Nacional de México, de los bancos, representantes del gobierno, entre otros. Su principal objetivo era proponer soluciones a los problemas económicos y sociales por los que atravesaba la nación

Esta ley es un antecedente del esfuerzo del Estado, como una necesidad de consenso en la toma de decisiones. El Consejo, no obtuvo los resultados esperados y posteriormente fue sustituido por el Consejo Nacional de Economía.

---

<sup>60</sup> De Gortari Hira y Ziccardi Alicia, *op. cit.* pág. 209.



No obstante que no existió un Plan de Gobierno para este periodo gubernamental, el presidente Plutarco Elías Calles, convocó al Partido Nacional Revolucionario “en su mensaje Presidencial del Primero de septiembre de 1928-, ha llegado el momento para nuestro Partido de procurar alcanzar un estadio más alto, en el cual su acción política y su gestión económica y social produzcan resultados más fecundos para la colectividad mexicana....ya es hora de formar un programa minucioso de acción que cubra los seis años del próximo periodo presidencial, programa que debe estar basado en el cálculo, en la estadística, en las lecciones de la experiencia, y agregando después debemos estudiar lo que podemos alcanzar, dadas las posibilidades de nuestros presupuestos y las realidades nuestras”<sup>61</sup> Se pretendía que ese Plan de Gobierno comenzara operar a partir de 1934.

De esta forma, comenzaron los trabajos con la finalidad de elaborar el primer Plan Sexenal de Gobierno, la Comisión dictaminadora determinó que como uno de los propósitos más importantes de este Plan era el de la justicia social y proteger a los nuevos poseedores de tierras con un programa económico enfocado a la materia agraria.

El problema más grave era el agrario, por lo que se siguió dotando de tierras a aquellas poblaciones que carecían de la misma y dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 27 Constitucional. Una vez repartidas las grandes propiedades rústicas pertenecientes a los Estados y a la Federación, el siguiente paso era apoyar a los nuevos propietarios para que sus tierras fuesen productivas. Asimismo, se estimuló la conformación de sociedades cooperativas para que se fortalecieran económicamente con el apoyo del gobierno. Entre otros aspectos, el Plan Sexenal contemplaba diversos aspectos relativos al desarrollo social como:

Trabajo: “propuso la implantación del seguro social obligatorio, aplicable a todos los trabajadores y que cubra también los principales riesgos no amparados por la Ley Federal del Trabajo, es una de las cuestiones más trascendentales que tiene enfrente todo gobierno revolucionario. Se expedirá una Ley del Seguro Social a favor de los asalariados, sobre la base de cooperación entre las entidades concurrentes: Estado, trabajadores y patrones, en la proporción que un estudio detenido señale como equitativa”<sup>62</sup>

Comunicaciones y Obras Públicas: estableció las obras que se debían realizar sobretodo en lo que a la construcción de caminos y líneas de ferrocarriles. De igual forma se incluyeron en el Plan aspectos de Salubridad Pública y Educación; en cuanto al primero, se consideró: “Las condiciones peculiares de la República, nuestras posibilidades económicas y culturales y los verdaderos ideales en materia de mejoramiento étnico, requieren desarrollar una acción sanitaria en pro

---

<sup>61</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, Tomo I, Plan Sexenal, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1985, pág.191.

<sup>62</sup> *Ibidem*, pág. 205.

de la higiene, cuyos puntos principales consisten en: la introducción de los servicios públicos fundamentales para la vida de las colectividades...”<sup>63</sup> En cuanto al segundo, prohibió que tanto los gobiernos federal, local y los ayuntamientos disminuyeran los presupuestos destinados a la educación. Y ennumeró los criterios con que debería impartirse, incluyendo desde luego la orientación social.

Durante el maximato, todavía existía un clima político poco idóneo para llevar a cabo las reformas sociales que se contenían en la Constitución de 1917 particularmente y en los ámbitos laboral, agrario, educativo y de salud; es el caso que en el breve tiempo que ocupó la presidencia Pascual Ortiz Rubio, decretó el 12 de julio de 1930 la Ley Sobre Planeación General de la República, derivada del I Congreso Nacional de Población, que se realizó en el período presidencial inmediato anterior.

En el mismo año creó el Banco del Trabajo y la Comisión Nacional de la Moneda y en 1931 se estableció el Banco Nacional de Crédito Agrícola. Es de gran trascendencia mencionar que se estableció la Comisión de Investigaciones Indígenas en el estado de Michoacán. En el año de 1932, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, cambió su denominación a la de Secretaría de la Economía Nacional y se creó el Departamento del Trabajo; dos años más tarde, se le separó Trabajo para dejar las actividades administrativas laborales a la atención de un departamento autónomo, que subsistiría hasta el año de 1941. El Departamento del Trabajo dentro de sus atribuciones tenía: la seguridad social, la previsión social y la seguridad industrial.

En 1934, se expidió la “Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal” por lo que la Administración tuvo modificaciones. Se creó el Departamento Agrario en el mismo año y la Comisión del Salario Mínimo, así como la Comisión Federal de Electricidad. Aunque se conservaron las ocho secretarías, a saber:

“La Secretaría de Gobernación.  
La Secretaría de Relaciones Exteriores.  
La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
La Secretaría de Guerra y Marina.  
La Secretaría de la Economía Nacional.  
La Secretaría de Agricultura y Fomento.  
La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.  
La Secretaría de Educación Pública”.<sup>64</sup>

En el Sexenio de Lázaro Cárdenas del Río (1934 – 1940), se llegó a la década de los años treinta con las transformaciones que la Revolución había postulado y con la conciencia nacional requerida; para ello, había que dar voz a las masas

---

<sup>63</sup> *Ibidem*, pág. 215.

<sup>64</sup> *Diarios Oficiales de la Federación*, de 8 de Abril de 1934, t. LXXXIII, Núm. 24, pág. 457 y el del 31 de Diciembre de 1935, t. XCIII, Núm.42, Sección Cuarta, pág.1545.

populares y motivos reales en los que pudiera creer. Esa pareció ser desde el principio la misión de Cárdenas, quien una vez que obtuvo la Presidencia de la República, instituyó el Estado social, surgido de la Revolución.

Omar Guerrero en su obra ilustra la principal característica de este gobierno en lo relativo a su administración: “Si un período presidencial ha sido decisivo para la formación de la administración pública mexicana, tanto para la época de la Revolución, como para el que le sigue hasta nuestros días, fue el sexenio gubernamental de Lázaro Cárdenas. Puede afirmarse que, además de haber sido la cúspide del ejercicio del poder presidencial en México, el período cardenista consistió en la época primordial de las grandes instituciones administrativas del México moderno”<sup>65</sup>

A la consolidación del Estado Social y al Cardenismo se debe la aprobación del Primer Plan Sexenal en la Segunda Convención del Partido Nacional Revolucionario de 1933 y la reforma del artículo tercero de la Constitución que instituyó el nuevo sistema educativo. Además, durante este gobierno se expidieron dos leyes de secretarías de Estado en los años 1935 y 1939.

En el año de 1936, se creó el Departamento de Asuntos Indígenas, su principal función era atender las demandas de estas comunidades y dentro de sus funciones se encontraban las de carácter educativo y sanitario, para tal efecto tenía que coordinar a las diversas dependencias de la administración pública para lograr dar respuesta a las necesidades sociales. Y en el mismo año estableció el Instituto de Alimentación Popular para auxiliar a las clases populares.

Arnaldo Córdoba hace también referencia al Plan diciendo que: El Plan Sexenal fue el programa de trabajo del presidente Lázaro Cárdenas, y a través de éste “...reivindicaba particularmente, los principios del artículo 27 constitucional, que regula las relaciones de propiedad en México y postuló el dominio eminente de la nación sobre la propiedad privada, la cual se constituyó por la nación para que contribuyera al desarrollo económico del pueblo mexicano. Como representante de la nación, el Estado debía convertirse en el rector de la economía nacional y realizar los mandatos que en materia de reformas sociales dictó el artículo 27.”<sup>66</sup>

En materia de salud se creó en 1934 la Secretaría de Salubridad Pública, en sustitución del Departamento de Salubridad; posteriormente en 1937, se creó la Secretaría de Asistencia Pública por fusión de la beneficencia pública y el Departamento de Asistencia Social Infantil. Su función era atender a los sectores de la población que se encontraban en el desempleo y la pobreza a través de los hospitales, centros educativos, asilos, dispensarios hospicios, establecimientos de asistencia infantil y readaptación social, entre otros.

---

<sup>65</sup> Guerrero, Omar, *El Estado y la Administración Pública en México*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1989, pág. 532.

<sup>66</sup> Córdoba, Arnaldo, *La Revolución y el Estado en México*, Ediciones Era, México, 1989, pág. 147.

La infraestructura pública también recibió apoyo considerable, sobre todo en las zonas urbanas, ampliándose la extensión de redes de agua potable y alcantarillado; el desarrollo de la vivienda de interés social apenas surgía. En materia educativa hubo un apoyo considerable del Estado, ya que le reconoció una importancia y función determinante en la tarea de democratizar al país, pero como no existió propiamente un programa en materia educativa, simplemente se realizaron acciones dispersas que serían consideradas por los gobiernos siguientes. Dio especial atención a la educación socialista y para este efecto en el año de 1935 la Comisión Técnica Consultiva de la Secretaría de Educación Pública, se convirtió en el Instituto de Orientación Socialista el que establecería los principios de la educación socialista. En este período de gobierno, se logró la autonomía universitaria y la creación del Instituto Politécnico Nacional.

Otro aspecto importante durante este gobierno fue, a decir por Arnaldo Córdoba: “La actividad que el presidente Cárdenas realizó para disolver las demoras que impedían la consolidación definitiva del nuevo régimen, para lo cual desapareció los latifundios que frenaban el desarrollo de la reforma agraria y repartió las tierras que aún conservaban los terratenientes, superando lo que habían efectuado sus predecesores juntos... Al mismo tiempo, que obligó a los empresarios urbanos a reconocer el derecho de los trabajadores a mejorar su situación en la medida en que las empresas mejoraran”<sup>67</sup>.

En este mismo sentido, Omar guerrero comenta: “Cárdenas mismo formó en enero de 1934 a la empresa de Petróleos de México con capital plenamente mexicano y del cual el Gobierno controlaba el 51% de las acciones. Con esta empresa pública, el Estado daba un paso hacia el control del petróleo como elemento estratégico de la economía nacional. En 1936 se vio nacer varias e importantes instituciones administrativas: Banco Nacional de Comercio Exterior, Departamento de Educación Física, Departamento de Turismo, Almacenes Nacionales de Depósito, y el Consejo Nacional de Educación Superior y de la Investigación Científica”<sup>68</sup>. Asimismo, el Banco de Crédito Agrícola que apoyaba principalmente a los pequeños agricultores y daba créditos ganaderos, de esta forma se favorecía la industria pecuaria. Para fortalecer la industria eléctrica, formó la Comisión Federal de Electricidad en 1937.

Cárdenas dio un gran impulso a la industrialización del país; creó el Banco Nacional Obrero para el Fomento Industrial que apoyaba con créditos principalmente a las cooperativas y a las empresas formadas por trabajadores; también, organizó a los trabajadores y los apoyó en sus demandas, impuso a los patronos que se ordenaran en agrupaciones, para hacer valer sus derechos, por lo que conjuntamente “...con la organización de los campesinos se completó el cuadro de una sociedad corporativizada en la que la conciliación de las clases se convirtió en una realidad institucional”<sup>69</sup>. En el año de 1935, estableció el Banco

---

<sup>67</sup> *Ibidem.* pág. 212.

<sup>68</sup> Guerrero, Omar, *op. cit.* pág. 534.

<sup>69</sup> *Idem.*

Nacional de Crédito Ejidal con la finalidad de favorecer a los ejidatarios con créditos; con el objeto de impulsar la industrialización de los productos elaborados por éstos; estableció el Ingenio Ejidal de Zacatepec constituido como una Cooperativa denominada Emiliano Zapata.

En el año de 1937, se creó un Comité sin precedente: el Comité Regulador del Mercado del Trigo, fue el primer instrumento a nivel federal, de abasto y regulación de productos básicos. Uno de los aspectos de gran relevancia fue el impulso a las organizaciones obreras, estableció en 1935 el Departamento de los Ferrocarriles Nacionales de México que su principal función era la construcción y mantenimiento de las vías férreas de todo el país. En 1938, el Departamento se transformó en la Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles como organismo público descentralizado. De igual manera, otro aspecto importante contenido en el Plan Sexenal es el relativo a los postulados de política económica, mediante los cuales se determinaba que la planeación que se pretendía llevar a cabo quedaba circunscrita casi exclusivamente al ámbito del sector público.

Conforme ese postulado en 1934 se creó la Comisión Intersecretarial para el mejoramiento de la Organización de la Administración Pública, la cual habría de influir considerablemente para que en 1935 fuera publicada la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en esta ley se establecían y delimitaban las funciones, atribuciones y competencias de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, consignándose a la vez la obligación de que los titulares de dichos organismos presentasen sus programas anuales.

En suma, la eficacia del cardenismo demostró que en los años que surgió, se experimentó un éxito en el desarrollo económico de México, resultado directo de las reformas sociales, la estabilidad política, la destrucción de los centros económicos en que se fundaba el poder de los antiguos terratenientes, la redistribución de la riqueza mediante los repartos agrarios, la organización de los trabajadores dentro del sistema del Estado y el rescate de la industria petrolera, que permitió a los dirigentes nacionales ocuparse del desarrollo del capitalismo sin los obstáculos que antaño ofrecía una sociedad convulsionada. "... los gobernantes revolucionarios jamás perdieron de vista el papel de las masas populares y el programa de reformas sociales de la Revolución en la generación y consolidación de su propio poder, y ...los repartos agrarios devolvieron a los campesinos la confianza en el gobierno, mientras que el apoyo a las luchas obreras permitió al Estado la conversión decisiva de los trabajadores en un grupo institucional."<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> A principios de 1936, el general Cárdenas expresó ante los empresarios de Monterrey los puntos fundamentales de la política de conciliación de la Revolución que su gobierno se proponía consolidar, de forma resumida, tales puntos eran los siguientes:

1. Necesidad de que se establezca la cooperación entre el Gobierno y los factores que intervienen en la producción para resolver permanentemente los problemas que son propios de las relaciones obrero-patronales dentro de nuestro régimen económico de derecho.
2. Conveniencia nacional de proveer lo necesario para crear la Central única de Trabajadores Industriales que dé fin a las pugnas intergremiales nocivas por igual a obreros, patrones y al mismo

## 2.3 Época Moderna

En cuanto al ámbito administrativo en esta época, Mariano Palacios comenta: “... por primera vez en su historia nuestro país se estabiliza políticamente con la transición administrativa de 1940. Desde entonces la transmisión del mando se volvió institucional, pacífica y al margen de caudillos o de intereses de grupo. México – se dice – se convirtió en un país de instituciones. Es decir, en un verdadero Estado de derecho”.<sup>71</sup>

Desde que tomó posesión, el General Manuel Ávila Camacho (1940-1946) manifestó su propósito de sustituir el Departamento del Trabajo por una Secretaría del Trabajo, misma que empezaría a desempeñar funciones de manera informal en 1941, y para 1943 ya se había formalizado su existencia. En este gobierno la creación de cooperativas recibió un apoyo importante, por ello, en 1941 de manera vinculada a esa acción gubernamental se creó el Banco Nacional de Fomento Cooperativo que ocupó el lugar del Banco Nacional de Fomento Industrial. Al mismo tiempo, se creó la Nacional Distribuidora y Reguladora a fin de contar con una instancia reguladora de precios sobre los productos de consumo básico,

---

Gobierno.

3. El gobierno es el árbitro y regulador de la vida social.
4. Seguridad de que las demandas de los trabajadores serán siempre consideradas dentro del margen que ofrezcan las posibilidades económicas de las empresas.
5. Confirmación de su propósito de no acordar ayuda preferente a una determinada organización proletaria, sino al conjunto del movimiento obrero representado por la Central Unitaria.
6. Negación rotunda de toda facultad a la clase patronal para intervenir en las organizaciones de los obreros, pues no asiste a los empresarios derecho alguno para invadir el campo de acción social del proletario.
7. Las clases patronales tienen el mismo derecho que los obreros para vincular sus organizaciones en una estructura nacional.
8. El Gobierno está interesado en no agotar las industrias del país, sino en acrecentarlas, pues aun para su sostenimiento material, la Administración Pública reposa en el rendimiento de los impuestos.
9. La causa de las agitaciones sociales no radica en la existencia de núcleos comunistas. Estos forman minorías sin influencia determinada en los destinos del país. Las agitaciones provienen de la existencia de aspiraciones y necesidades justas de las masas trabajadoras, que no se satisfacen y de la falta de cumplimiento de las leyes del trabajo, que da material de agitación.
10. La presencia de pequeños grupos comunistas no es un fenómeno nuevo ni exclusivo de nuestro país. Existen estas pequeñas minorías en nuestro país, en Estados Unidos y, en general, en todos los países del orbe. Su acción en México no compromete la estabilidad de nuestras instituciones, ni alarma al Gobierno ni debe alarmar a los empresarios.
11. Más daños que los comunistas han hecho a la Nación los fanáticos que asesinan a profesores, fanáticos que se oponen al cumplimiento de las leyes y del programa revolucionario y, sin embargo, tenemos que tolerarlos.
12. Debe cuidarse mucho la clase patronal de que sus agitaciones se conviertan en bandera política, porque esto nos llevaría a una lucha armada.
13. Los empresarios que se sientan fatigados por la lucha social, pueden entregar sus industrias a los obreros o al Gobierno. Eso será patriótico; el paro no. Córdova, Arnaldo, *La Revolución y el Estado en México*, Editorial Era, Primera Edición, México, 1989, págs. 213- 214.

<sup>71</sup> Palacios Alcocer, Mariano, *op. Cit.* Pág.81.

garantizando tanto a productores como a consumidores precios que reflejaran beneficios para ambos.

El general Ávila Camacho dio continuidad a esa visión cardenista del gobierno con un segundo Plan Sexenal de Desarrollo, sosteniendo el propósito de realizar un replanteamiento en el esquema empleado para atender las necesidades de la población más pobre. El Plan contempló catorce capítulos: reparto agrario y económico agrícola; economía industrial; trabajo y previsión social; educación pública; relaciones exteriores; gobernación; publicidad; hacienda pública; defensa nacional; Departamento del Distrito Federal; comunicaciones y obras públicas; asistencia pública, planeación y coordinación.

Un acierto del Plan fue la separación de objetivos sectoriales y generales, desarrollando conceptos inherentes a la planeación y al rol estatal como promotor del desarrollo; subrayó la generación de la riqueza desde el sector privado; así también, puso en relieve la conveniencia de avanzar en la infraestructura de comunicaciones y transportes, a fin de propiciar una base ágil en el crecimiento industrial.

En este entorno, se creó el Consejo Mixto de Economía Regional en 1942, con la tarea de efectuar estudios socioeconómicos en cada una de las entidades federativas del país; en su integración se consideraron las representaciones de los gobiernos federal y estatal, al igual que de los sectores productivos. En ese año, se reestructuró el Consejo convirtiéndose en la Comisión Federal de Planificación, con funciones de consulta para apoyar a la Secretaría de la Economía Nacional, integrado por siete vocales adscritos a las más importantes Secretarías de Estado, incluyendo la participación de los consejos obrero y patronales, así como ferrocarrileros y petroleros con voz, pero sin derecho a votar. El objeto de la Comisión fue la realización de estudios y planes específicos sobre los problemas apremiantes, y el diseño de estrategias ante el desfavorable impacto económico consecuencia de la Segunda Guerra Mundial.

En 1943, el presidente Ávila Camacho llevó a cabo una reforma sobre las instituciones públicas motivada por la crisis económica que dejó la Segunda Guerra Mundial; por ello, creó una Comisión Intersecretarial con objeto de hacer una depuración, extinguiendo las instituciones que duplicaran atribuciones o realizaran esfuerzos estériles, así como optimizar el rendimiento de la burocracia.

En 1944, se creó la Comisión Nacional para el Estudio de los Problemas de México en la Posguerra, cuyo objetivo era la prevención del estatus económico ante los efectos posibles posteriores a la culminación de la Guerra, así como la consecución de medios que permitieran enfrentar los términos de los acuerdos económicos y políticos a celebrarse entre los miembros de la comunidad internacional.

En cualquier caso, el Segundo Plan Sexenal significó la base y continuidad de la planeación iniciada por el Partido de la Revolución Mexicana y de la acción del

sector público, en donde imperó un enfoque político en la transformación social, obteniendo resultados importantes en la educación y el agro.

Acontecimiento notable fue la ejecución del aludido programa de gobierno porque fortaleció al Estado en su actitud de “interventor corporativo”, situación que se sostuvo hasta la década de los ochenta. “En ese período se sitúa el vértice de la transición entre el radicalismo reformista de la Revolución, cuya máxima expresión se dio en el gobierno de Lázaro Cárdenas.”<sup>72</sup> Después de 1940 tuvo lugar una actividad intensa en la instrumentación institucional que fue el soporte de la política estatal; ejemplos más relevantes de tal actividad fue el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943, haciendo extensiva la atención a la salud, que más tarde, en 1959, se consolidó con la creación del Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE).

“El primer plan diseñado de manera cabal para afrontar de manera sistemática el problema educativo, fue el que dio forma a la Campaña Nacional de Alfabetización. Se le diseñó en el gobierno del Gral. Manuel Ávila Camacho bajo la dirección del entonces secretario de Educación Pública, Jaime Torres Bodet.”<sup>73</sup> a través de la Ley de Emergencia, promulgada el 21 de agosto de 1944, y se dispuso la obligación de enseñar a leer y escribir a los demás.

Con relación a la salud, se creó la Secretaría de Asistencia Pública en el año de 1943. Este logro del Estado se fortaleció con el Instituto Mexicano del Seguro Social que comenzó a funcionar en el año de 1944. Asimismo, fue creado el Patronato del Hospital del Niño en 1943 y en 1944 el Instituto Nacional de la Nutrición.

La urbanización se inició también con el fin de proporcionar condiciones de vida iguales para todos disipando las marcadas diferencias y avanzando hacia un estatus social más elevado. Se observó un cambio en el país de un ámbito rural a urbano, impulsado desde el gobierno del Presidente Elías Calles, así también en el caso de la industrialización. En el orden territorial se vio un gran avance con la Ley del 6 de enero de 1915, cuyo propósito inicial fue precisamente la distribución territorial de la tierra, pero ahí tomó lugar la urbanización.

Miguel Alemán Valdés (1946 – 1952), fue el primer presidente civil ya que durante la Revolución Mexicana los presidentes de nuestro país habían sido militares, “...primer abogado presidente después de una larga serie de generales. El resultado del estímulo económico que Alemán dio al país fue notable. En muchos campos de la vida pública, el régimen del presidente Alemán significó la sustitución de la improvisación por una labor de especialistas.”<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> En el marco del llamado desarrollo estabilizador, la política social se sustentó en la creación de un gran aparato institucional, el cual generó una cantidad importante de empleos asalariados y estables para atender las demandas de educación, salud y en menor medida, vivienda, bienes y servicios urbanos. De Gortari, Hira y Zicardi, Alicia, *op. cit.*, pág. 203.

<sup>73</sup> Senado de la República LIII Legislatura, *Planes en la Nación Mexicana*, México, 1987, pág. 38.

<sup>74</sup> Floris Margadant, Guillermo, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, Novena Edición,



Al inicio de este gobierno, una de las preocupaciones centrales fueron los servicios de infraestructura social, por lo que se dio a la tarea de realizar obras inherentes a ese interés como: la construcción de sistemas de riego, instalación de la energía eléctrica en el ámbito rural y establecimiento de vías de comunicación con mayor vinculación entre zonas de producción agrícola y los mercados nacionales y extranjeros. Consecuencia de ello fue el incremento de la actividad mercantil con los productos del campo, la aparición de grandes empresas agrícolas; también trajo como efecto colateral una concentración de la tierra y la riqueza.

El crecimiento del sector paraestatal motivó la creación de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal en 1947, se propuso el control y vigilancia sobre la eficacia de estos organismos y empresas, procurando el cumplimiento de sus fines. Su artículo 15, facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para contar con una instancia administrativa de apoyo que se denominó Comisión Nacional de Inversiones.

Esta Comisión controló, vigiló y coordinó la operatividad de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, velando por la eficacia y transparencia en los recursos aplicados, así como adecuar sus acciones orientándolas a los objetivos previstos.

Para que pudiera operar el Programa de la Inversión Pública Federal, se contrató un empréstito con el Banco Mundial teniendo como base el Proyecto de Inversiones para el Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas (1947-1952). También como acción paralela, se instrumentó el Programa Nacional de Inversiones (1953-1958) que buscó el desarrollo ordenado de la inversión pública. Este Proyecto de Inversiones fue uno de los primeros antecedentes programáticos de la inversión global y sectorial, con especificaciones y prioridades sobre los proyectos, así como su evaluación y seguimiento en su impacto macroeconómico. Se incluyeron la totalidad de los rubros de la inversión federal, así como la participación de las Secretarías de Estado y Entidades Públicas Descentralizadas.

El grado de ambición del Proyecto era alto, por lo que no cumplió satisfactoriamente con todos sus propósitos, quedando proyectos pendientes para la atención de gobiernos posteriores. En cualquier caso, el Proyecto impulsó la inversión pública a superar y utilizar las comunicaciones y transportes del país, a fin de fortalecer el mercado nacional logrando en ello, un repunte industrial importante, el apoyo a la producción agropecuaria y la inversión en bienestar social.

No obstante los resultados, sobresalen los esfuerzos institucionales ante la atención social y el diseño de su marco jurídico, institucional y de infraestructura. No se contaba con un plan formal en materia de salud, sino acciones definidas,

como la campaña contra la viruela, que se erradicó en 1952; sobre el tema de la educación sucedió lo mismo, se dio continuidad a la estrategia observada en el sexenio anterior.

Acontecimiento notable en este período de gobierno fue la implantación de una política de planeación regional, acortando las distancias respecto de las localidades más alejadas, como las del sureste y suroeste, mediante la creación de organismos que llevaran a cabo programas de fomento y desarrollo regional. Como extensión de las acciones de gobierno, se dio la creación del Instituto Nacional Indigenista en 1948, buscando la inserción e integración de los grupos étnicos y pretendiendo impactar en sus condiciones de bienestar.

Un aspecto importante en el desarrollo social es el relativo a la planeación regional, dentro de la cual se realizó una parte importante de la política social regional de la época, que se inició con el programa denominado Desarrollo Regional por Cuencas Hidrológicas en 1947, el cual tuvo como objeto limitar el distanciamiento en el desarrollo de las diferentes zonas y ante todo, atender otras regiones tradicionalmente relegadas como el sureste y suroeste, lo que motivó que se crearan organismos para fomentar de manera integral el desarrollo de las zonas delimitadas por cuencas hidrológicas.

Fue así como en 1947 se crearon las Comisiones del Papaloapan y del Tepalcatepec, como organismos de desarrollo regional integral; la primera de estas comisiones tenía como fin "...la planeación, proyecto y construcción de todas las obras de defensa en los ríos, desarrollo de energía sanitaria, las vías de comunicación comprendiendo vías de navegación, puertos, carreteras, ferrocarriles, telégrafos, teléfonos y las relativas a creación y ampliación de centros de población, y tendría también amplias facultades para dictar todas las medidas y disposiciones en materia industrial, agrícola y de colonización en cuanto a todo lo referido al desarrollo integral de la cuenca del Papaloapan."<sup>75</sup>

Entre las obras más destacadas ejecutadas por las Comisiones aludidas está la presa Miguel Alemán, la hidroeléctrica del Temazcal, el Cóbano, y de Salto Escondido. Estas obras propiciaron conjuntamente la construcción de parques deportivos, jardines, mercados y escuelas, además de la intensificación de campañas sanitarias contra el paludismo, la paracitosis y la tuberculosis, la electrificación y la dotación de agua potable a un gran número de poblados.

Las Comisiones del Papaloapan y del Tepalcatepec tuvieron éxito entre otras razones, debido a que el gobierno federal tuvo interés en apoyar el desarrollo de las regiones en donde se realizaron las obras, a la autonomía del organismo, a la labor de coordinación y promoción de las autoridades regionales y no regionales, a los estudios de planeación realizados por la propia Comisión y principalmente a la

---

<sup>75</sup> Acuerdo que crea un organismo técnico y administrativo dependiente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos para planear, diseñar y construir las obras que se requieren en la Cuenca del Río Papaloapan, Diario Oficial de la Federación, México, 24 de abril de 1947.

responsabilidad de los directivos que participaron en el desarrollo integral de la región.

La última Comisión de desarrollo regional que se creó en ese lapso fue la del río Grijalva, que tuvo el propósito de promover el desarrollo de las cuencas hidrológicas del Grijalva y el Usumacinta. Al igual que las Comisiones anteriormente referidas, la del río Grijalva protegió la agricultura, construyó comunicaciones, dotó de agua potable a las poblaciones e inició un programa de colonización para el aprovechamiento de los recursos agrícolas de la zona, lo que propició la agricultura comercial.

Se construyó además la presa Malpaso, en Chiapas, y posteriormente el gobierno estableció otras, que no fueron constituidas inmediatamente como organismos de desarrollo regional, sino que trataron de resolver problemas de carácter hidráulico, entre ellas destacaron la Comisión de Lerma-Chapala-Santiago, la Hidrológica del Valle de México y la del Río Pánuco.

Respecto al gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1952 – 1958), Floris Margadant hace la valoración siguiente: “...menos espectacular pero sano, trajo cierta estabilización, necesaria después de la expansión precedente, e inició “la marcha hacia el mar” y hacia descuidadas zonas costeras, con la construcción de puertos y caminos, y la lucha contra la malaria. Rasgos importantes de este régimen fueron también la modificación constitucional que concedió el derecho de voto a la mujer, la incrementada protección a la infancia, y el control de los precios de artículos de consumo popular...La política agraria no fue descuidada, y varios importantes latifundios fueron repartidos (Cananea y otros)”<sup>76</sup>

El presidente Adolfo Ruiz Cortines desde inicios de su gobierno instruyó la elaboración de un Plan de Inversiones para su período, encargadas de tal tarea fueron las Secretarías de Hacienda y la Secretaría de Economía. Para este propósito se creó el Comité de Inversiones, que luego en 1954, dependió en forma directa del Presidente de la República cambiando el nombre de Comité por el Comisión de Inversiones. Se encargó de formular y ejecutar el Programa Nacional de Inversiones 1953-1958, respaldando las decisiones del Ejecutivo con una actividad consultiva sobre sus programas de inversión y recursos financieros disponibles y programables.

La metodología del Programa mostró un avance con relación a los anteriores, por los aspectos técnicos y procedimentales que ofrecían una adecuada ejecución, contando con una proyección y previsión económica nacional. Además, se estableció la presentación de proyectos particulares de inversión de las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal ante la Secretaría de Hacienda, con la finalidad de informar sobre los fondos disponibles y su distribución a los proyectos inaplazables.

---

<sup>76</sup> Floris Margadant, Guillermo, *op. Cit*, pág. 202.

Al inicio de cada ejercicio fiscal la Secretaría de Hacienda informaba a la comisión del volumen de recursos disponibles, así como los organismos, empresas o dependencias que realizarían los proyectos, instancias que solicitaban a la comisión de inversiones los fondos necesarios y conducentes. Con esa información, la Comisión elaboraba un Plan Preliminar Anual para la asignación de recursos federales a los proyectos, atendiendo siempre las prioridades nacionales.

Finalmente, era el Presidente de la República quien otorgaba la aprobación; la Comisión realizaba la certificación ante Hacienda sobre las cantidades asignadas a cada proyecto, al igual que las autorizaciones para solicitar créditos. De esta forma las dependencias, organismos o empresas obtenían el respaldo económico.

El Programa estableció e hizo compatibles las prioridades en inversiones públicas, y coordinó las inversiones de las dependencias públicas, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, unificando criterios en la aprobación y distribución.

La Comisión vio fortalecidas sus atribuciones en el año de 1956, que consistieron en analizar y evaluar la economía, a fin de justificar, determinar y proyectar con visión de largo alcance o plazo a la inversión pública, incidiendo favorablemente en la definición y planeación de la política económica. Ello evitó la dispersión o distracción de los recursos públicos para la obra pública, apegándose a los objetivos de origen: jerarquizar y coordinar.

Las inversiones se orientaron básicamente al crecimiento de la industria, comunicaciones y transportes, fomento agropecuario y beneficio social y otras acciones se efectuaron tendientes a la organización y optimización de los recursos humanos y financieros. Se integró, como un reflejo de esta preocupación, la Comisión Mixta Coordinadora de Actividades en Salud Pública, Asistencia y Seguridad Social, para conseguir mayor y mejor aprovechamiento de los recursos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores al Servicio del Estado.

El gobierno de Ruiz Cortines se empeñó en planificar la educación, mediante el Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México, conocido también como el Plan de Once Años; por la temporalidad de la realización de sus metas.

Ese fue el primer esfuerzo, de manera intersecretarial, para atender de manera más completa e integrada el problema de la enseñanza básica. Fue resultado de un exhaustivo diagnóstico de necesidades y recursos; participaron, además de la Secretaría de Educación, las de Gobernación y Hacienda y Crédito Público, representantes del Poder Legislativo Federal, así como asesores del Banco de México, del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y de la Secretaría de Industria y Comercio. Esta Comisión fue creada en 1958.

Su instalación se efectuó el 9 de febrero de 1959 cuando inició el periodo presidencial de Adolfo López Mateos, para este efecto, se realizaron los estudios necesarios, poniendo especial atención en la demanda inmediata y previsible contemplando la dinámica del crecimiento poblacional; por otro lado, se establecieron sus fases de acuerdo a la disponibilidad de recursos sujetos a una evaluación técnica previa.

Ahí se construyeron las bases para una educación mejor planeada en la siguiente administración, en la que el Secretario de Educación, Jaime Torres Bodet integró una Comisión para estudiar de manera integral la problemática educativa.

Bajo el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964) se emprendió una reforma administrativa importante, en el mes diciembre de 1958 se promulgó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; así, "...promulgada el 23 y publicada el 24 de diciembre de 1958, creó:

- La Secretaría de la Presidencia;
- Dividió en dos la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas quedando: las de Comunicación y Transportes y la de Obras Públicas;
- Dio a la Secretaría de Economía su antigua denominación de Secretaría de Industria y Comercio;
- El Departamento de Turismo;
- Transformó el Departamento Agrario en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Las Secretarías quedaron de la siguiente forma:

Artículo 1º.

- Gobernación,
- Relaciones Exteriores,
- Defensa Nacional,
- Marina,
- Hacienda y Crédito Público,
- Patrimonio Nacional,
- Industria y Comercio,
- Agricultura y Ganadería,
- Comunicaciones y Transportes,
- Obras Públicas,
- Recursos Hidráulicos,
- Educación Pública,

- Salubridad y Asistencia,
- Trabajo y Previsión Social,
- Presidencia,
- Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización,
- Departamento de Turismo,
- Departamento del Distrito Federal”.<sup>77</sup>

Esta ley atribuyó a la Secretaría de la Presidencia funciones importantes en materia de planeación, como la elaboración del Plan General del Gasto Público e Inversiones; la planificación de obras y su aprovechamiento; la proyección del fomento y desarrollo de regiones y localidades; así como planear, coordinar y vigilar la inversión pública de los organismos descentralizados y las empresas paraestatales.

La Secretaría de la Presidencia asimiló las funciones de la Comisión de Inversiones creada en el gobierno anterior, la que adoptó la denominación de Dirección de Inversiones Públicas. Se creó una Dirección de Planeación, sin que esta tuviera el acierto de desarrollar una planeación de mediano y largo plazo, mostrando mayor interés y ocupándose de coordinar la política económica.

En apoyo a las funciones de esta Secretaría de la Presidencia, las demás secretarías y departamentos de Estado, Organismos y Empresas de Participación Paraestatal, por acuerdo del 30 de julio de 1959, elaboraron sus programas de inversión para el período 1960-1964, y una vez estudiados y jerarquizados por la Secretaría aludida, se formularía el Programa Único de Inversión Federal.

El Programa Único de Inversión Federal que incluía los proyectos jerarquizados de las secretarías de Estado, se caracterizó por su intención de consolidar la distribución equitativa del ingreso; el desarrollo económico regional uniforme, propiciando la atención preferente en zonas más deprimidas y las que contarán con mayores recursos naturales; el equilibrio en la balanza de pagos, fortaleciendo exportaciones de bienes y servicios, así como la sustitución de productos importados por los nacionales.

Durante el sexenio de López Mateos, en el año de 1960, Jaime Torres Bodet secretario de educación pública y siendo su segundo periodo como tal, sometió a consideración del C. Presidente el Plan de Once Años, “para formular un plan destinado a resolver el problema de la educación primaria en el país”<sup>78</sup> Este ha sido considerado el segundo esfuerzo más importante después de la Campaña de Alfabetización que se llevó a cabo en el gobierno de Ávila Camacho, para afrontar el grave problema de educación en nuestro país.

Más tarde, se otorgó la posibilidad – y con carácter obligatorio-- a las Secretarías y Departamentos de Estado, para que elaboraran sus propios programas de

<sup>77</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, de 24 de diciembre de 1958, t. CCXXXI, Núm. 44, pág.1.

<sup>78</sup> Planes en la Nación Mexicana, *op. Cit.*, pág. 48.

acción en sus respectivos ámbitos de competencia, tal acuerdo fue expedido el 2 de agosto de 1961. En el acuerdo también se contemplaron las tareas a cargo de las diferentes dependencias del gobierno federal, correspondiendo a la Secretaría de la Presidencia la responsabilidad de dictar las normas y procedimientos para los trabajos de planeación, cuya aprobación definitiva dependía del Presidente de la República.

Sobre la planeación, el acuerdo estableció que: debía aplicarse una planeación integral en la consecución de los objetivos nacionales, considerando las estrategias y programación de la inversión pública en sectores económicos y regiones básicas de desarrollo; dispuso bases para la planeación sectorial y regional; el diseño de la política económica y social idóneas lo realizaría cada dependencia, para contribuir en forma más directa al bienestar de la población; impulsó la coordinación entre sectores y niveles de gobierno, así como con la iniciativa privada; era necesario reestructurar la Administración Pública a las necesidades del proceso de planeación. Sin embargo, la Secretaría de la presidencia no pudo coordinar el proceso debido a la carencia de infraestructura y metodología, en consecuencia los objetivos propuestos no se alcanzaron.

En el año de 1961, tuvo lugar en Uruguay un suceso internacional de gran importancia, que impactaría la formulación de planes y programas en México. Se creó la Comisión Intersecretarial para formular Planes de Desarrollo, llamada Alianza para el Progreso, la cual tenía como objetivo poner en marcha una estrategia común para la región (América Latina y Estados Unidos de Norteamérica), a fin de agilizar el desarrollo económico y la distribución equitativa de sus beneficios. Tal evento, implicó la necesidad de planear el desarrollo económico y efectuar una reforma general, en aspectos económicos y sociales (agrarios, fiscales y políticos) para lograr el bienestar social.

Efecto de lo anterior fue que Don Adolfo López Mateos integrara en 1962, la Comisión Intersecretarial cuya función era formular planes de desarrollo económico y social, planteándose los objetivos de canalizar los esfuerzos públicos y privados para el logro de un rápido desarrollo económico y una distribución más equitativa del ingreso, tomando como base para la elaboración de los planes, los acuerdos del 29 de junio de 1959 y del 1 de agosto de 1961, así como sus convicciones políticas económicas y sociales.

La Comisión se conformó por representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público. La primera participaba para intervenir en la planeación del país, así como planear, coordinar y vigilar la inversión pública. La segunda, para proyectar y calcular los ingresos federales y los proyectos de presupuesto del sector público. La Comisión formuló el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970.

El Plan de Acción Inmediata contempló las necesidades de inversión de los sectores privado y público, especificando sectores económicos con proyecciones hasta el año de 1970. El Plan realmente era urgente, pues se vivía un

estancamiento económico y, aunque propuso un crecimiento menor al observado en el período 1950-1960, buscaba detener el impacto y revertirlo. Cuantificó y estructuró las inversiones que incidieron en un desarrollo económico acelerado, optimizando el ahorro interno y externo. También estimuló la inversión privada para reactivar la economía, y que la inversión privada resultara ser superior a la pública.

El financiamiento del Plan, que incluía la inversión pública, se constituiría con recursos provenientes de impuestos y de empresas públicas, crédito interno y externo. El crédito externo significaría un 50% del total, y la inversión pública se destinaría al fomento industrial y al bienestar social, en tanto la inversión privada apoyaría el desarrollo de la industria y de la construcción, la mayor parte de su financiamiento tendría como puntal al ahorro interno.

“Un rasgo esencial del plan de acción inmediata debe consistir en atender a la obtención de resultados económicos tangibles en corto plazo y a extender los programas nacionales de mejoramiento social de reforma institucional... Asimismo, en el período más reciente se han acentuado los programas de reforma agraria y elevación de la productividad agrícola; bienestar rural; construcción de viviendas y mejoramiento de las condiciones de vida en las zonas urbanas; introducción de agua potable y servicios asistenciales; seguridad social; educación en sus tres ciclos y, en el aspecto técnico, capacitación obrera, etc.”<sup>79</sup>

El Estado invirtió en actividades productivas y la ampliación de infraestructura, para que la actividad privada contara con más apoyo material exterior; se decretaron medidas arancelarias y fiscales protectoras de la industria, a fin de sustituir la importación de bienes de consumo por su fabricación, así de manera gradual las demandas económicas de los trabajadores se aplazaron con la aplicación de políticas inflacionarias que disminuyeron su participación en el ingreso.

“ La dirección de la política fiscal, crediticia y de inversión pública, se manejó con un decidido propósito de proteger y estimular la actividad empresarial, particularmente la industria, pero no logró resolver los problemas económicos y sociales del país, más bien en algunos aspectos los agudizó y creó otros; por ejemplo, el relajamiento de los aspectos redistributivos de la renta nacional, provocó una enorme concentración del ingreso en pocas manos, paralelamente la orientación de recursos hacia los centros industriales urbanos conllevó la disminución relativa de la inversión agropecuaria y propició la concentración del desarrollo en unas cuantas regiones del país.”<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, Tomo 22, Plan de Acción Inmediata, *op. Cit.* México, 1992, pág.26.

<sup>80</sup> González Salazar Gloria, *Aspectos Recientes del Desarrollo Social*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1989, pág. 151.



Así, al final de este período se manifestó un desequilibrio en el aparato productivo, especialmente en el sector agrícola, situación que con el tiempo se convertiría en un problema clave para el desarrollo nacional. “ En el aspecto social subsistió un contraste en el dinamismo de los indicadores del desarrollo económico y del nivel de bienestar de una parte de la población.”<sup>81</sup>

Es importante destacar la creación del Fondo Nacional de Fomento Ejidal durante este gobierno en el año de 1959, con el objeto de financiar la realización de los programas y planes de fomento económico y social para los ejidos y comunidades.

En suma los aspectos más relevante que caracterizaron a este gobierno fueron: “...la actitud independiente de México en relación con la política anticastrista de la OEA, el incremento a las facultades de la Secretaría de la Presidencia, el estímulo dado a los aspectos de la reforma agraria, distintos de la mera redistribución de la tierra (reforma agraria integral), los desayunos escolares, medida eminentemente social que al mismo tiempo tiene efectos educativos tan favorables, y la expropiación de la Cía. Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, pagándose a los accionistas el valor de sus acciones ( aunque un valor ya deprimido por la negativa del gobierno de admitir un ajuste de las tarifas). Entre los intentos y aciertos de este régimen cabe mencionar también el Instituto Nacional de la Vivienda, el INPI, la construcción de espectaculares museos, la implantación del libro de texto gratuito, y la sistemática inserción de los ex presidentes en la administración pública”<sup>82</sup>

Al iniciar su mandato, Díaz Ordaz (1964-1970) encontró el impacto y desplazamiento que la vocación industrial provocaba sobre el desarrollo rural, manifestándose el gran desequilibrio entre las regiones del país, esencialmente entre la ciudad y el campo.

En el año de 1966, la Comisión Intersecretarial dio a conocer el Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, el que se orientó a concretar el desarrollo estabilizador y regular a la inversión pública, al tiempo de reconocer la importancia de otorgar estímulos a la iniciativa privada para participar en las decisiones del país. Se planteó metas de un rápido y permanente crecimiento,

---

<sup>81</sup> Durante esos años un sector de la intelectualidad mexicana, que se había venido integrando progresivamente a la estructura administrativa y política del Estado y que Vernon denomina “técnicos”, comenzó, ya a fines de los cincuenta, a promover una corriente de pensamiento que intentaban influir en los círculos gobernantes para llevar a término un cambio sustancial en la política del desarrollo. Los técnicos fueron al comienzo casi todos ellos economistas, con el tiempo se han agregado a este grupo difuso generaciones enteras de nuevos especialistas en ciencias sociales, posteriormente los técnicos fueron tratados, cuando no como simples expertos de los gobernantes y de los funcionarios públicos, como una tendencia más del pensamiento que se esforzaba por proponer soluciones eficaces y atendibles a los problemas del desarrollo. Esta línea de reorientación que muestra matices más generalizados que las que se establecen en la constitución, no tuvo trascendencia en los ámbitos oficiales y sectores próximos a ellos, sino hasta el período presidencial de Luis Echeverría Álvarez. Córdova Arnaldo, *Op. Cit.*, pág. 223.

<sup>82</sup> Floris Margadant, *op. Cit.*, pág. 2 02.

evitando fluctuaciones drásticas, para lograrlo se establecieron los objetivos siguientes:

“1. Alcanzar un rápido desarrollo económico (6.5% anual), centrando la atención de manera particular en el desarrollo de las actividades agropecuarias, fortaleciendo el mercado interno, beneficiando a la población rural y asegurando el abasto de alimentos y materias primas sin perjuicio de continuar impulsando la industria del país, con objeto de absorber los excedentes de mano de obra y mejorar su capacidad competitiva.

1. Financiar el desarrollo con recursos generados por el ahorro interno.
2. Mantener la estabilidad en el tipo de cambio y combatir las presiones inflacionarias.
3. Lograr un desarrollo más equilibrado tanto en las regiones como en los diferentes sectores económicos.
4. Mejorar la distribución del ingreso y las condiciones de vida de la población con menores recursos.
5. Promover reformas en la administración pública federal.”<sup>83</sup>

Con ello, se intentó influir en el mercado y adecuar la estructura de la Administración Pública Federal implantando un procedimiento de mejor coordinación interna y externa en las dependencias del Sector Público. Se creó una subcomisión de inversión-financiamiento para jerarquizar y actualizar anualmente los programas de inversión pública, controlar su ejercicio y evitar retrasos en su planeación; asimismo, se diseñó un mecanismo que diera equilibrio racional entre los proyectos de inversión y el volumen de recursos disponibles.

También se propuso incorporar e incluir en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación a los principales organismos y empresas del sector público, para vigilar que su gasto se ajustara a los proyectos autorizados. Como vemos, una de las preocupaciones ha sido la planeación de la inversión y la vigilancia de los recursos. Para fortalecer la planeación se decidió contar con información estadística y cartográfica para determinar aspectos cuantitativos y cualitativos, por lo que en 1968 se constituyó la Comisión de Estudios del Territorio Nacional, para elaborar la cartografía nacional y realizar estudios sobre los recursos.

El programa impactó en el aspecto del bienestar social superándose las metas proyectadas en las áreas urbanas del país, lo que trajo un desequilibrio con

---

<sup>83</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Antología de la Planeación en México op. Cit. 1917-1985*, pág. 61.

respecto a las áreas rurales; el rezago del sector agrícola fue el problema más grave, pues el crecimiento de ese sector fue decreciente, obligando a la importación de granos básicos en los últimos años de esa década, convirtiéndose desde entonces en una presión inflacionaria más.

Una alta inversión en el terreno de la industria, en el bienestar social urbano, y el abandono del campo, aumentaron la distancia entre el progreso y las localidades rurales. La atención a la salud del campesinado se vio desfasada a pesar de las campañas sanitarias efectuadas por la Secretaría de Salubridad, las cuales tuvieron gran penetración y excelentes resultados, pero no fueron suficientes para satisfacer las necesidades requeridas.

En el año de 1965 se transformó la Compañía Nacional de Subsistencia Populares (CONASUPO) dotándola de personalidad jurídica y patrimonio propio, entre sus principales funciones destacaron:” actuar ante los organismos oficiales encargados de reglamentar, planear y controlar la producción, distribución, venta e industrialización del trigo, frijol, maíz y demás productos que manejara la empresa”<sup>84</sup>.

Producto de la escasa atención social al campo, desde finales de los años sesentas se inició una conciencia del gran rezago que sufrían amplias capas campesinas. Esto propició el concepto de bienestar rural integral, el que concibió que no bastaba atender uno sólo de los factores de la producción, ya fuera la productividad, la educación, y la salud como para lograr la inserción social y la incorporación económica del campesino, quien no tenía grado de comparación con las condiciones de bienestar alcanzadas en el ámbito urbano. Sólo recibía apoyos a través de programas integrales.

De esa forma aparecieron planes y programas que se aplicaron en las décadas siguientes, incorporando medios y recursos más modernos, técnicamente más desarrollados, administrativamente mejor integrados y coordinados, con lo que se propició una cobertura y un efecto mucho mayor.

En 1965 se expidió la segunda Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, al tiempo de crearse la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, así como el Instituto Mexicano del Petróleo y el Banco Nacional Agropecuario cuya función era fomentar la producción en esa área.

Luis Echeverría Álvarez 1970-1976, Se propuso una estrategia de desarrollo innovadora para dar mayor cobertura a los programas sociales, alentando el ahorro y la inversión privada; tal estrategia se denominó Desarrollo Compartido.

---

<sup>84</sup> CNC-CONASUPO, *50 Años de Lucha por la Alimentación*, Edición de la Distribuidora e Impulsora Comercial CONASUPO, S. A. de C. V., Editorial Uno, 1988, pág. s/n.

Implicaba lo anterior, un sentido integral del desarrollo, propiciando oportunidades a la mayoría de la población en aspectos tales como: educación, salud, beneficios del progreso económico, estímulo al ahorro y a la inversión privada, cuidando en estos dos temas el no provocar un déficit o desequilibrio en los ingresos o presupuesto, a fin de evitar el crecimiento de la deuda. El equilibrio se apoyó en el fortalecimiento de un mercado interno sano, restringiendo lo más posible la inversión extranjera a través de una estructura productiva, competitiva en términos internacionales, que generara ingresos por exportación e inhibiendo la importación de bienes y tecnología; se buscó una autonomía y control económico.

En atención a ese propósito de saneamiento económico, el Desarrollo Social se exponía así:

“En estricto rigor en la economía no existen gajos, uno el sector agropecuario, otro el industrial, otro el de transportes, otro el de Desarrollo Social. Todo esta imbricado, intercomunicado, sólo que para tomar decisiones programáticas convencionalmente los separamos... En materia de Desarrollo Social, es importante destacar que el Ejecutivo de la Unión mantiene su decisión de cuidar el logro permanente y renovado de objetivos impostergables... conservando así el principio siempre declarado de que para el sistema mexicano es inseparable el proceso productivo del distributivo... Se busca el equilibrio entre los sectores y también entre las regiones del país, que formando parte de una sola unidad, tienen riquezas y pobreza diferentes. El propósito del desarrollo compartido entraña, pues, equilibrio entre los sectores y entre las regiones.”<sup>85</sup>

A partir de este concepto, la economía nacional se entendía como socialmente progresista, es decir “...que la inversión pública en infraestructura, en bienestar y en educación, dirige el rumbo de la actividad económica.”<sup>86</sup> El motor del crecimiento sería la ampliación del mercado de consumidores por una política concertada de vivienda, de empleo, de salarios justos y de distribución racional y equitativa entre las regiones y los grupos sociales.

La participación social fue un rasgo importante en este gobierno, antecedente de lo que después fue la planeación integral. La población participó en el análisis de los problemas del país, fortaleciendo los canales de comunicación entre el gobierno y la sociedad. Se puso en marcha la reforma política para lograr un consenso entre las diversas expresiones y posiciones políticas de entonces; se apoyaron las organizaciones obreras, campesinas, asociaciones de profesionales, cooperativas y de empresarios. Asimismo, se concibió que una planeación eficaz no es sólo producto de una correcta elaboración técnica, sino de voluntad política y sensibilidad de la estructura de gobierno, y también de la sociedad.

Aplicar la tarea de planeación exigía también una reforma administrativa en el sector público, allegándole instrumentos idóneos en todas sus áreas y niveles,

---

<sup>85</sup> González Salazar Gloria, *op. cit.*, pág. 152.

<sup>86</sup> *Ibidem*, pág. 156.

pero también a la sociedad. Con la reforma administrativa se crearon organismos de coordinación para atender problemas prioritarios del desarrollo nacional. Entre ellos se destacó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, y la Comisión Nacional Tripartita. contaba con una Junta Directiva integrada por una Comisión Intersecretarial y una Dirección General, era responsable de planear el desarrollo de la ciencia y la tecnología en apoyo al crecimiento nacional.

El Instituto Mexicano de Comercio Exterior debía planificar el comercio exterior, para aportar soluciones ante los grandes problemas derivados de un contexto internacional adverso; se integró por dependencias gubernamentales y por organismos vinculados al sector externo del país.

Representantes del gobierno, así como por representantes de los trabajadores y empresarios integraron la Comisión Nacional Tripartita. Tenía el cometido de estudiar y plantear acciones en materia de inversiones, productividad, descentralización de la industria maquiladora, desempleo, capacitación de recursos humanos, exportación, carestía de la vida, vivienda y contaminación ambiental.

Simultáneamente a la creación de nuevos organismos se modificó el marco normativo de las entidades estatales, para dar eficacia a la reordenación de la economía. La reforma a la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, estableció en el año de 1960 que la Secretaría del Patrimonio Nacional revisaría los sistemas contables, de control y de auditoría de las empresas, y vigilaría el cumplimiento de los presupuestos y programas.

Mediante acuerdo del 28 de enero de 1971, se establecieron comisiones internas de administración en cada una de las entidades y dependencias del sector público, a fin de realizar las reformas que mejoraran su eficiencia y eficacia. La Secretaría de la Presidencia debía coordinar las reformas administrativas. El acuerdo establecía, además de la forma de integración, sus funciones orientadas a la atención de los sistemas de programación y presupuesto, normas jurídicas, recursos humanos y materiales, información, evaluación y control.

Después, se crearon las unidades de programación dentro de las diferentes secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal por acuerdo del 11 de marzo de 1971, con el propósito de optimizar y racionalizar la asignación y ejercicio de recursos a través de la formulación de planes. En ese año se creó la Comisión de Coordinación y de Control del Gasto Público, para colaborar en el control y evaluación de las asignaciones presupuestales, el diseño de criterios complementarios para los proyectos de gasto y su impacto regional, en él participarían las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional.

Entre 1971 y 1976 se crearon las Comisiones de la Industria Azucarera, la Coordinadora de la Industria Siderúrgica, la de Energéticos, la de Industria Textil, la del Algodón, la Coordinación de la Política Industrial del Sector Público, la Coordinación para el Desarrollo Industrial, y la Coordinación del Sector Agropecuario, para promover la relación directa de los funcionarios públicos, y de éstos, con aquellos grupos relacionados con los trabajos de la Comisión.

En esa época se crearon El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO) en 1971, a fin de atender y apoyar las necesidades de estos grupos poblacionales; asimismo, se creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) en 1972, en el mismo año se creó el Fondo de la Vivienda ISSSTE, derivado del trabajo en los sectores privado y público; los trabajadores tuvieron el acceso a crédito de apoyo para la adquisición o remodelación de inmuebles, sustituyendo su calidad de arrendatarios por la de propietarios de viviendas que tuvieran condiciones y características mínimas.

En el año de 1973, la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES), realizó un estudio de las condiciones de la demanda de educación media superior y educación superior en México, y propuso al Congreso de la Unión la creación de una Universidad, y en el mismo año emitió la normatividad correspondiente para la creación de la Universidad Autónoma Metropolitana; en ese año también, se creó el Colegio de Bachilleres a fin de coadyuvar en la impartición de la educación de nivel medio superior. También en el año de 1973, en virtud de que el 40% de las regiones de nuestro país son áridas se creó la Comisión Nacional de Zonas Áridas para darles especial atención.

En el año de 1974, fue creada por decreto presidencial la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), con la finalidad de regularizar la tenencia de la tierra, en donde existan asentamientos humanos irregulares en bienes comunales o ejidales.

En esa fecha, y para apoyar el poder adquisitivo de los trabajadores se creó el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores para otorgar créditos en la adquisición de bienes de consumo duradero y servicios, así también para apoyar el ahorro en los trabajadores. Dos años más tarde, en 1975, se creó el Instituto Nacional del Consumidor para informar y capacitar al consumidor en sus derechos, precios y calidad de los productos. En el año de 1976, se creó el Instituto Nacional del Deporte para la promoción del mejoramiento físico y moral a través de un programa deportivo.

En el ámbito de la Administración Pública, “La Ley del 29 de diciembre de 1974, transformó al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de la Reforma Agraria y al Departamento de Turismo en Secretaría de Turismo. Por lo que quedaron establecidas 17 Secretarías de Estado y un Departamento.

ARTICULO 1º.- Para el estudio, planeación y despacho de los negocios en los diversos ramos de la Administración, el Poder Ejecutivo de la Federación, tendrá las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría del Patrimonio Nacional
- Secretaría de Industria y Comercio
- Secretaría de Agricultura y Ganadería
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Obras Públicas
- Secretaría de Recursos Hidráulicos
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salubridad y Asistencia
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Presidencia
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Departamento del Distrito Federal”.<sup>87</sup>

La Secretaría de la Presidencia preparó una iniciativa de Ley General de Planeación Económica y Social en 1975, intentando poner orden y unificar con un sistema definido toda disposición, lineamiento y procedimiento que incidiera en las actividades de planeación; se propuso, además, fijar las grandes directrices que orientaran las actividades de las dependencias y su coordinación con los diferentes niveles de gobierno y sectores.

Finalmente, la ley en comento dispuso la creación de un Consejo Nacional de Planeación Económica y Social, integrado por Comités y Subcomités. A su vez, estos Comités y Subcomités contarían con una Comisión Central de Planeación, que también se conformaría por las subcomisiones de análisis económico y de gasto y financiamiento. Lamentablemente, esta intención de normar la planeación no llegó a sus propósitos, toda vez que la iniciativa de ley no se remitió a la Cámara de Diputados para cumplir con el proceso legislativo.

En este período, también figuró la Subcomisión de Inversión-Financiamiento integrada por las Secretarías de la Presidencia, Hacienda y Crédito Público y de Patrimonio Nacional a fin de ejecutar una política racional y óptima sobre el gasto público, invirtiendo en proyectos prioritarios y de beneficio social. Se elaboraba un Plan de Inversión General que se sometía a la aprobación del Presidente de la República.

---

<sup>87</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, de 29 de diciembre de 1974, pág. 9.

Tiempo después, las Secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público elaboraron el Programa de Inversión-Financiamiento del sector público federal 1971-1976, entre los objetivos del Programa se incluía principalmente contribuir a una mayor generación de empleos productivos fundamentalmente en el área rural, promover el desarrollo regional, elevar el bienestar social mediante el impulso a la educación pública, a la seguridad social, a la electrificación y comunicaciones, así como a la red de agua potable.

“En materia de salud, en 1973 se diseñó un instrumento integral para la planeación y programación de la Salud, para tal efecto se llevó a cabo la primera Convención Nacional de Salud con la participación de organismos del propio sector, de instancias interesadas del gobierno federal, de los Estados y los Municipios, así como de instituciones de enseñanza superior y organizaciones de trabajadores. El resultado de la Convención fue el Plan Nacional de Salud 1974-1976 y luego el de 1977-1983.”<sup>88</sup>

El Plan contenía los antecedentes de la convención, los principios generales, metas, fundamentación jurídica, diagnóstico y políticas, estrategias, objetivos y recursos, programas y subprogramas; así como los treinta y dos planes para cada entidad federativa; trató de incorporar a una mayor población al beneficio de la salud, y sirvió como modelo para proyectos futuros.

Por lo que hace a la educación, el Consejo Nacional Técnico de la Educación, elaboró el Plan Nacional de Educación, partiendo de la consulta a la población; contenía objetivos generales y específicos, el diagnóstico y las estrategias. Se realizó una evaluación del Plan y se hicieron ajustes que se presentaron en el documento Programas y Metas del Sector Educativo 1972-1982, que presentó las metas y definió la coordinación interinstitucional en la materia. En 1972, se iniciaron las acciones de educación rural, con el Programa de Televisión Rural, se destacó porque dio lugar a un modelo de acciones para llevar la educación al campo y transmitir a los campesinos información. La televisión fue utilizada y generalizada, y en los ochentas existió una creciente red de estaciones estatales.

Asimismo, se creó el primer Programa Integral de Atención al Campesinado en el año de 1974 (del que después se desprendería el Programa de Solidaridad Social 1974-1979), a fin de incorporar a la población campesina a los servicios del Seguro Social; ello fue posible gracias al respaldo que ofreció la reforma legislativa en leyes como: de Reforma Agraria, de Crédito Rural y del Seguro Social vigentes a principios de los años setentas.

En 1976, se promulgó la primera Ley General de Asentamientos Urbanos, en materia de Desarrollo Social urbano; como consecuencia de esta nueva ley se creó también en ese mismo año la Secretaría de Asentamientos Urbanos y Obras

---

<sup>88</sup>Cfr. Plan Nacional de Salud 1974-1976, 1983. 3 vols, México, S.S.A. Talleres Gráficas de la Nación, 1974.



Públicas. En 1977 se integró la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, a fin de establecer una planeación sobre la problemática urbana, considerando también los problemas de infraestructura y la prestación de los servicios correspondientes. Esta Comisión fue retomada en el Primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano, durante el gobierno de José López Portillo.

Como se observa, durante este período se efectuó una gran actividad de instrumentación dentro del ámbito administrativo, pero llama la atención que de manera especial se reflejara en el Sector Paraestatal, ya que en el año de 1976 existían 197 fideicomisos que formaban parte de las 760 entidades que conformaban este Sector.

Adicionalmente, y para dar una atención racional a las áreas estratégicas, se elaboraron algunos planes de participación sectorial que impactaron en la estructura de la Administración Pública Federal y el ejercicio de sus atribuciones entre 1970 y 1976, a saber:

- En 1976, se creó la Comisión del Plan Nacional Hidráulico cuyas funciones de control y evaluación de su instrumentación y la realización de programas de investigación y capacitación encaminarían la formulación de planes sectoriales y regionales; esta Comisión fue producto del Plan Nacional Hidráulico (1975) que se convino con la participación trilateral de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Gobierno mexicano, programando a corto y mediano plazo la racionalización en el uso y aprovechamiento del agua a cargo de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.
- La Secretaría de Agricultura y Ganadería elaboró el Plan Agrícola Nacional proyectando acciones para 1980, en aras de la autosuficiencia alimentaría ofreció soluciones a los problemas del campo. Orientó sus esfuerzos a la integración de una infraestructura para la prestación de servicios de salubridad, educación, electrificación y de comunicación a la población rural.
- En 1974, se diseñó el Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología, cuyo antecedente fue el documento denominado Política Nacional y Ciencia Tecnológica, elaborado en 1970, así como las bases para la formulación de una política científica y tecnológica de 1973. El Plan buscaba vincular la ciencia y la tecnología a las exigencias del país, desterrando la anarquía y espontaneidad en su conducción.

José López Portillo asumió la presidencia de la República en condiciones adversas y a decir por Florís Margadant: "Un movimiento agrario activista, en el noroeste, apoyado en poderosos elementos gubernativos, dejó a José López Portillo, (1976-1982) sucesor de Echeverría, una situación inicial muy delicada. Sin embargo, el nuevo presidente supo conservar un ambiente de estabilidad y prosperidad, con tres grandes fallas; una inflación cada vez más acentuada, un

crecimiento inquietante de la deuda pública exterior (que alcanzó al final del sexenio unos 80 billones de dólares) y una dependencia excesiva del petróleo. En el otoño de 1982, la realidad se impuso a las ficciones, y se inició la grave crisis mexicana.”<sup>89</sup>

El Programa de Gobierno de José López Portillo, impulsó una reforma que consistió básicamente en tres aspectos:

- Reforma Política.- que contribuiría a ampliar la participación de los partidos políticos y reforzaría el carácter democrático de la sociedad.
- Reforma Económica.- que reorientaría el aparato productivo hacia la producción de bienes y servicios sociales necesarios para satisfacer los mínimos de bienestar de la población y promover la generación de empleos.
- Reforma Administrativa.- cuyo propósito consistía en adecuar las instituciones a los requerimientos del momento, para facilitar la rectoría del Estado sobre el proceso de desarrollo y reorganización de la Administración Pública.

Con base en esta reforma general, la administración experimentó modificaciones que respondieron a objetivos específicos básicos: organizar el gobierno para organizar al país; adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno; establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público y federal; contribuir al fortalecimiento de la organización política federal y, mejorar la impartición de justicia.

Con la Reforma Administrativa, al asumir el poder José López Portillo, propuso la siguiente reforma que: “El 29 de diciembre de 1976, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con lo que queda abrogada la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, estableciendo:

ARTÍCULO 26.- Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

---

<sup>89</sup> Floris Margadant, Guillermo, *op. Cit.* pág. 203.

- Secretaría de Comercio.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Departamento de Pesca.
- Departamento del Distrito Federal.

Se crea la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas”<sup>90</sup> Y desapareció la Secretaría de Pesca. Las reformas promovidas al marco normativo de la Administración Pública Federal, se contenían en las leyes siguientes:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que estableció la creación de nuevas secretarías y departamentos, precisó las funciones de las ya existentes, agrupó por sectores a las entidades paraestatales y estableció de forma implícita, programar las actividades de las dependencias y entidades con el fin de evaluar sus resultados.

Se dio una reforma importante en la organización de la Administración Pública en cuanto a las entidades paraestatales en general con el objeto de dar las bases de la organización sectorial; al respecto, el maestro Jacinto Faya Viesca establece que: “El Ejecutivo Federal, en cumplimiento de los artículos 50 y 51 de la L.O.A.P.F., expidió un acuerdo publicado el 17 de enero de 1977 en el Diario Oficial de la Federación, por el cual agrupa a la casi totalidad de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente.”<sup>91</sup>

Debido a ello, se asignó la planeación a determinadas dependencias y se otorgó a la Secretaría de Programación y Presupuesto la atribución de planeación global, considerando a los grupos sociales interesados en la formulación de los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social; también se encargó del Plan General del Gasto Público de la Administración Pública Federal y los programas fijados por el Presidente de la República.

<sup>90</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, de 29 de diciembre de 1976, págs. 3-4.

<sup>91</sup> Faya Viesca, Jacinto, *Administración Pública Federal*, Editorial Porrúa, México, 1979, pág. 584.

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que estando ya creada se actualizó a fin de sustentar jurídicamente el gasto público federal y mejorar el control sobre el gasto público y su orientación hacia los objetivos y prioridades establecidos en las actividades de planeación.
- Ley General de Deuda Pública, debido a la carencia de recursos financieros y el crecimiento de las necesidades del país en todos los niveles, esta ley pretendía hacer un mejor uso de los recursos financieros, tanto internos como externos a disposición del sector público. Asimismo, se proponían modificaciones en los sistemas de información con la finalidad de conocer, vigilar y evaluar la situación de endeudamiento del país.

Surgieron en este contexto los gabinetes económico y agropecuario y la Comisión de Gasto-Financiamiento para fortalecer y coordinar las relaciones y acciones entre las dependencias del gobierno. Por su parte, la Comisión de Gasto-Financiamiento coordinó y generó información entre las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público; asimismo, buscó hacer compatibles e integrar las decisiones que en su materia otorgaran estas dependencias.

En el año de 1977, se instaló la Comisión para el Plan Nacional de Educación con la finalidad de elaborar de manera conjunta con todos los involucrados en el sector educativo, el diagnóstico y programa de educación que se aplicaría durante este periodo presidencial. “El primer servicio al que se obliga el Estado Mexicano es el educativo, afirmó el Presidente de la República al inicio de sus mandato. Días después envió al Congreso de la Unión un proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal –entre otras importantes modificaciones- amplía y precisa las responsabilidades del Estado en materia educativa, al confiar a las autoridades federales del ramo facultades de promoción y coordinación que rebasan el ámbito tradicional de la educación formal”.<sup>92</sup>

En 1979, el Programa de Reforma Administrativa obligó a las dependencias a la adecuación de planes, sistemas, estructuras y procedimientos, a fin de innovar la organización y programación de las dependencias y entidades de la administración pública federal, sobre todo aquellos organismos que diseñaron la política económica y asignaban recursos.

Durante este periodo se creó también una Planeación Sectorial que tuviera una continuidad entre 1976 y 1982, al respecto, nos parece importante definir que se entiende por sectorización: “Se entiende por sectorización al agrupamiento de entidades para-estatales por sector administrativo, que permite a una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, conducir, planear, programar, evaluar, organizar y controlar las actividades de las entidades bajo su coordinación.”<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Planes en la Nación Mexicana, *op. Cit.*, pág. 82.

<sup>93</sup> *Ibidem* pág. 249.

Se realizaron planes y programas sectoriales e intersectoriales buscando reorientar las acciones públicas, a fin de dar eficiencia a las reformas económicas, políticas y sociales. Ejemplo de ello fue la elaboración de planes, programas y sistemas:

- El Programa Nacional de Ciencia y Tecnología (1978-1982).
- Plan Nacional de Desarrollo Industrial (1979-1982)
- Programa Nacional de Educación (1979-1982)
- Plan de Desarrollo Agroindustrial (1980-1982);
- Sistema Alimentario Mexicano (metas a corto y largo plazo)
- Programa Nacional del Empleo (1980-1982)
- Programa de Energía (metas a 1990 y proyecciones al 2000)
- Plan Nacional de Desarrollo Pesquero (metas a corto y mediano plazo en general)
- Plan del Sector Comercio (1980-1982)
- Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1982).

Estas acciones aunque atendían las necesidades del país, lo hacían de una manera un tanto dispersa, era necesario contar con un Plan integral de mediano plazo, que conllevara una visión integral de la situación social y vinculara todos los programas y esfuerzos sectoriales para tuvieran eficacia, por ello, surgió el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, promulgado por Decreto Presidencial en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1980, que desarrolló un esquema estratégico general que unificara conceptos, métodos y procesos relativos a la planeación nacional.<sup>94</sup> El Plan Global de Desarrollo dio congruencia y compatibilidad a la planeación sectorial regional e institucional, proponiendo un marco de objetividad y congruencia general para que los sectores privado y social orientaran sus esfuerzos.

La planeación se observó en todos los niveles, en el ámbito sectorial prácticamente todas las secretarías de estado y las oficinas que dependían del Presidente de la República tuvieron que elaborar un plan o programa de mediano plazo, con diferentes metodologías y coberturas; haciendo extensivo este propósito planificador; en las entidades federativas se elaboraron planes estatales y los Comités de Planeación de Desarrollo Estatal (COPLADE) fungieron como agentes vinculatorios de la planeación federal con la de los estados; eso es una clara muestra de la planeación intersectorial. La planeación y su práctica lograron evolucionar ante sus esquemas tradicionales integrando acciones homogéneas dentro de su marco general, ello derivó en distintas vertientes de instrumentación (obligatoria, coordinada, inducida y concertada). Esto es que todas las dependencias deberían elaborar un plan de trabajo en forma concertada y coordinadas entre sí, para lograr resultados con base a una relación lógica de propuestas.

---

<sup>94</sup> Cfr. Sistema Nacional de Salud, avances y perspectivas, México, SSA. Dirección General de Comunicación Social, 1984.

Aspectos que merecen ser resaltados en esta vocación planificadora son: la inclusión de la información estadística y geográfica; el informe de gobierno del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo; la cuenta de hacienda pública federal; evaluaciones sectoriales; dictámenes de auditoría e informes especializados. También la instrumentación de programas gubernamentales de capacitación de recursos humanos en todo el país, con énfasis en los contenidos de presupuesto por programas, política económica y social, y técnicas de planeación.

El desarrollo de las comunidades respondía al propósito de considerar al Programa Integral no sólo en su función de construcción de obras, sino en impulsar un proceso integral para mejorar las condiciones de vida de la población, dando paso en forma definitiva a la participación comunitaria.

En ese contexto, se creó el Programa de Solidaridad, que se originó para atender la condición de pobreza en el campo y los campesinos, a fin de otorgar oportunidades y sin integrarlos a la base tributaria; el Programa también incluyó servicios a cargo de diferentes dependencias públicas como la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) para mejorar sus condiciones y calidad de vida. Consecuencia del Programa fue la creación de la Coordinación Nacional General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) en 1977.

El COPLAMAR sumó esfuerzos con otras dependencias que se encargaban de atender los sectores marginados, tales como:

- El Instituto Nacional Indigenista (INI),
- La Comisión Nacional de Zonas Áridas,
- El Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital,
- La Forestal F.C.L.,
- El Fondo Candilellero,
- FIOSCER,
- Productos Forestales “La Tarahumara”,
- FIDEPAL,
- Patronato del Maguey (luego Promotora del Maguey y del Nopal),
- El Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART), y
- La Campaña Forestal de la Lacandona.

El mismo año se crearon también el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y el Fondo Nacional para Actividades Sociales (FONAPAS), a fin de promover el fortalecimiento y desarrollo de la familia como institución fundamental en la organización social, así como el fomento a las actividades que dieran una remuneración a los grupos sociales en mayor desventaja.

Mediante convenio IMSS-COPLAMAR celebrado en mayo de 1979, se estableció el Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria, pero luego, en

1983, desapareció el COPLAMAR y los servicios siguieron prestándose por parte del IMSS.

Uno de los programas importantes de esa época fue el Programa Quinquenal del Sector Salud y Seguridad Pública 1978-1982, que dio continuidad a las acciones del período anterior, aunque experimentó una reestructuración de sus metas en congruencia con los recursos y la capacidad institucional. Para hacer frente a los retos en materia de salud, y de una forma más organizada, se estableció la Coordinación de Servicios de Salud en agosto de 1981, cuya tarea central fue la conformación del Sistema Nacional de Salud, para que atendiera a la salud de manera integral.

Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) estableció las bases para el Primer Plan Nacional de Desarrollo y de acuerdo a este, el Ejecutivo Federal conduciría la planeación, con la participación democrática de los grupos sociales, particularmente nos referimos a la reforma constitucional de los artículos 25, 26, 27 y 73.

El Presidente remitía el Plan al Congreso de la Unión para su examen, opinión y observaciones. Se reconoció la importancia de la participación del Poder Legislativo, por lo que el Presidente informaría periódicamente del estado que guardara la Administración Pública. La costumbre que se ha implantado ha sido la de un Informe Anual que consta de una versión ejecutiva, así como el desglose de las acciones y recursos de la Cuenta Pública Nacional.

El Plan previó la reglamentación de la organización y funcionamiento del Sistema y el proceso de planeación; señalando las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto; de la Secretaría de Hacienda y Cuenta Pública; de las dependencias de la Administración Pública Federal; de las entidades paraestatales; así como la creación de comisiones intersecretariales para actividades de planeación. Estableció también que al mismo le quedaba reservada la categoría de Plan; delimitó su contenido, sentido y alcances respecto de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, en cuya ejecución las dependencias y entidades debían formular sus propios programas anuales guardando congruencia y coordinación entre sí durante el correspondiente año, especificando su coordinación mediante convenios con los gobiernos de los estados, y en ellos, los municipios, y las de inducción o concertación con grupos sociales interesados. Por otro lado, el Plan delimitó los ámbitos de responsabilidad pública para el caso de los funcionarios de la Administración Pública Federal ante la inobservancia de esta Ley y sus derivadas, así como las sanciones correspondientes.

Esta reforma constitucional fortaleció el papel rector del Estado en el desarrollo económico y social, proponiendo a la planeación como el principal instrumento para garantizar un crecimiento continuo y equitativo de la economía, sin menoscabo de las libertades individuales y sociales. La economía mixta y sociedad plural exigieron este tipo de planeación.

Antes de comentar los aspectos relativos a la Ley de Planeación de 1983, nos parece importante referirnos de manera resumida (ya que lo desarrollamos ampliamente en cada sexenio) a las administraciones que realizaron estrategias tendientes a la elaboración de instrumentos para favorecer la eficacia de las políticas públicas aplicadas por la Administración Pública Federal. Como los desarrollamos en las diversas etapas históricas de nuestro país, las administraciones posteriores a la Revolución realizaron numerosos esfuerzos y utilizaron diversos instrumentos de planeación, aun cuando su concepción fue variando.

“En México, el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática representa un paso más en los esfuerzos iniciados desde 1930 con la Ley de Planeación General de la República, para orientar y promover racionalmente las acciones de desarrollo económico y social hacia la consecución del Proyecto Nacional contenido en la Constitución”<sup>95</sup>

El Plan de 1930 se enfocó a las necesidades inmediatas de la población como la infraestructura social de la que carecían grandes núcleos de la misma. Posteriormente, en el Plan Sexenal 1934-1940 se avanzó más en la promoción de inversiones que en un sistema integral de planeación, sin embargo permitió al Estado contar con una plataforma de orientación en los procesos de desarrollo.

En 1954 se hizo un programa de inversiones públicas para que se ejecutara los siguientes cuatro años, es decir hasta 1958, y se utilizaron por primera vez las cuentas nacionales para fijar metas precisas de crecimiento y se sujetó la inversión pública a un programa general de desarrollo.

El Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 establecieron directrices para la inversión pública y estímulos a la iniciativa privada. Este último plan se complementó con el Programa de Inversiones Públicas 1966-1970.

En 1975 el Partido Revolucionario Institucional elaboró el Plan Básico de Gobierno que coadyuvó a fortalecer el proceso de planeación, al sistematizar sus bases políticas y articular las demandas populares.

Como se deduce de los planes antes comentados, se fueron sentando las bases para alcanzar una planeación democrática como eje del quehacer nacional y al mismo tiempo también se fueron dando las condiciones políticas y administrativas para tal propósito. Sin embargo, en todos los planes y programas antes mencionados no se dio una obligatoriedad para toda la Administración Pública

---

<sup>95</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto “Exposición de Motivos de la Ley de Planeación”  
Revista Planeación Democrática n°1 pag. 1



Federal, por lo que las políticas de Desarrollo y los instrumentos de planeación no han sido vinculados, haciendo casi imposible empatar el presupuesto con la ejecución de los programas.

“A esta situación contribuyó el hecho de carecer de una definición precisa de las responsabilidades y atribuciones que le compete a cada nivel de planeación...Una de las problemáticas ha sido que el diseño de planes no ha sido acompañado por la asignación de recursos para su ejecución; y tampoco se establecen metas de tiempo y espacio para poder ser evaluadas.”<sup>96</sup> En nuestro estudio, a lo largo de los antecedentes registrados identificamos grandes coincidencias con lo comentado en la exposición de motivos de la Ley de Planeación de 1983.

“El punto de partida de un sistema de planeación es ante todo, el ordenamiento del ejercicio de las atribuciones que la Constitución y las leyes otorgan al Estado rector del desarrollo para regular y promover la vida económica, social, política y cultural del país, e intervenir en ella para asegurar el cumplimiento de los grandes propósitos nacionales pero evitando en todo momento inhibir o sustituir las iniciativas individuales y comunitarias de la población para mejorar sus condiciones de vida”<sup>97</sup> En la vigente Ley de Planeación, se establecen claramente los criterios fundamentales de lo que debe ser la planeación.

En la Exposición de motivos de las reformas constitucionales practicadas a los artículos 26 y 27, el 3 de febrero de 1983, se asentaron valoraciones importantes que explicaron el contexto del rezago social y el poco alcance de las acciones de gobierno, que aún en ese entonces reconoció que los esfuerzos no habían podido mitigar las grandes desigualdades y el centralismo político, pero sobre todo, una planeación incompleta e inadecuada.

Posteriormente como un logro importante se conformó el Sistema Nacional de Planeación y la formulación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, así como los planes sectoriales y estatales. Este Plan Global fue objeto de un reconocimiento público por los expertos en planeación de las Naciones Unidas.

En la exposición de motivos se refieren las etapas de la planeación para efectos metodológicos; “Para efectos operativos, el proceso de planeación está conformado por cuatro etapas o fases con un orden metodológico, pero que en el tiempo pueden darse simultáneamente, en virtud del carácter permanente y continuo de la planeación. Tales etapas son las de formulación, instrumentación, control y evaluación, y su cabal cumplimiento asegurará la vinculación entre el mediano y corto plazo”<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> *Ibidem* pág. 2.

<sup>97</sup> *Idem*

<sup>98</sup> *Idem*.

Durante la campaña electoral de Miguel de la Madrid, se llevó a cabo un proceso de consulta y difusión de su plataforma electoral, mismo que fue integrado al Plan Básico 1982-1988.

“En diciembre de 1982 el congreso de la Unión expidió la Ley de Planeación, sustento jurídico de la planeación nacional del desarrollo. Las características relevantes de ese ordenamiento son:

- Instituye la participación social en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de sus programas y prevé procedimientos para extenderla a su ejecución y evaluación;
- Define las responsabilidades de quienes intervienen en el proceso de planeación para asegurar que lo planeado se ejecute;
- Impulsa el fortalecimiento de la capacidad de planeación en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal;
- Jerarquiza los instrumentos de planeación en tres niveles: global, sectorial e institucional, para que, a partir del Plan Nacional de Desarrollo se formule los programas sectoriales, entre ellos el de salud, los institucionales, los regionales y especiales que determine el Presidente de la República, asegurando así la congruencia necesaria de las acciones propuestas para su mayor efectividad.”<sup>99</sup>
- Esta Ley de Planeación, abrogó la Ley sobre Planeación General de la República que había sido emitida el 12 de julio de 1930, misma fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación; así se dispuso en el artículo 3° transitorio de la Ley vigente.

Se estableció que la Planeación Nacional se llevaría a cabo mediante el “Sistema Nacional de Planeación Democrática” cuyo funcionamiento se encuentra previsto en la Ley de Planeación; todas las dependencias y entidades forman parte del Sistema a través de las oficinas que tengan asignada esta función. El Sistema estableció con obligatoriedad el informe trimestral de la situación económica y de las finanzas públicas, y el informe mensual de los gabinetes especializados. Eso, además, de los informes de gobierno que ya referimos, los informes anuales de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y la cuenta pública.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, dio sentido a las acciones globales, regionales e institucionales para que pudieran formularse los programas de mediano plazo, abordando de manera concreta las áreas específicas del desarrollo económico y social del país, considerando programas como los que a continuación se mencionan:

---

<sup>99</sup> Planes en la Nación Mexicana, *op. Cit* pág. 234.

<b>Programas Nacionales</b>	<b>Entidad Responsable</b>
Alimentación	Comisión Nacional de Alimentación
Financiamiento del Desarrollo	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Comunicaciones y Transporte	Secretaría de Comunicaciones y Transporte
Fomento Industrial y Comercio Exterior	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
Salud	Secretaría de Salubridad y Asistencia
Energéticos	Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
Minería	Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
Educación, Cultura, Recreación y Deporte	Secretaría de Educación Pública
Pesca y Recursos del Mar	Secretaría de Pesca
Turismo	Secretaría de Turismo
Capacitación y Productividad	Secretaría de Trabajo y Prevención Social
Desarrollo Urbano y Vivienda, Ecología	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
Desarrollo Tecnológico y Científico	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Sistema Nacional de Abasto	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
Procuración e Impartición de Justicia	Los Organismos de Procuración e Impartición de Justicia de los Poderes de la Unión.
Desarrollo Rural e Integral	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y Reforma Agraria

Fuente: Planes en la Nación Mexicana

El Plan fijó cuatro objetivos que debían cumplirse en el período de 1983 a 1988:

- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas,
- Vencer la crisis,
- Recuperar la capacidad de crecimiento,
- Iniciar los cambios cualitativos que requería el país en sus estructuras económica, política y social.

De conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo y su política social, se presentó el Programa de Educación, Cultura y Deporte 1984-1988, que aportaba las bases para planificar los niveles de educación superior y de investigación científica en forma congruente a las necesidades de infraestructura y con una concepción integral de la educación superior como estructura y sistema nación. Por ello, se elaboró el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior de 1986. Producto del Plan, se instituyó el Sistema Nacional de Salud, instrumento básico a través del cual se ejecutarían de manera integral las acciones de salud.

De los aspectos más preocupantes fueron el desarrollo rural integral, la reforma agraria, recursos acuíferos y del mar, bosques y selvas, minería, comercio exterior y otros. Ante un contexto institucional revitalizado se presentó en junio de 1985 el Programa de Descentralización de los Servicios de Salud para Población Abierta (IMSS-COPLAMAR), acrecentando la cobertura en los servicios de salud a la población más desprotegida; de paso, fortaleció la descentralización permitiendo el manejo de los recursos a los gobiernos estatales, los que antes administraba la Secretaría de Salud.

Bajo este período se dieron también otras modificaciones impulsadas algunas por reformas legislativas: en 1981, la Subsecretaría de Pesca se convirtió ya en la Secretaría de Pesca, es decir, en una Secretaría de Estado más; en 1982 surgió la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; cambió de nombre la Secretaría de Comercio por el de Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; se transformó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; la Secretaría de Salubridad y Asistencia cambió su denominación por la de Secretaría de Salud; en 1986, se incorporaron las sociedades nacionales de crédito en la Ley de Entidades Paraestatales.

Ante los lamentables sismos de 1985, se creó la Comisión Nacional de Reconstrucción para diseñar y realizar acciones de protección civil, participación social y coordinación con los estados y municipios. De ahí surgió también el Sistema Nacional de Protección Civil adscrito a la Secretaría de Gobernación. Como apoyo a la reconstrucción de vivienda se creó el Programa de Renovación Habitacional Popular que tuvo mayor impacto y redujo finalmente sus acciones en el ámbito del Distrito Federal.

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se caracterizó por la política de globalización neoliberal con repercusiones en la política social, de ahí que se crearan programas cuya trascendencia en el bienestar social todavía hoy se polemiza; ejemplo de ello, fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) como el instrumento institucional más conocido de la política de Desarrollo Social, con la participación de la sociedad en general, en los diferentes niveles de gobierno, a fin de mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas, de los campesinos que habitaban principalmente en las zonas de baja producción agrícola y de los habitantes de zonas urbanas marginadas.

Bertha Lerner nos amplía la estrategia: “La estrategia económica parte del supuesto de que las sociedades se desarrollarán a partir de un nuevo intercambio de mercancías, servicios y hombres; que se regirá bajo las leyes de la oferta y la demanda, en el marco de una competencia internacional y no de un mercado regulado. Esto es lo que define al neoliberalismo: la libre competencia en el intercambio internacional de mercancías y el hecho de que esta competencia determine quiénes podrán exportar y sobrevivir para obtener las ganancias de dicha globalización.”<sup>100</sup>

Debe advertirse que el PRONASOL es una medida gubernamental de rescate social ante los embates del neoliberalismo económico. El neoliberalismo lejos de lo que se propuso en el discurso, intensificó las desigualdades sociales. Es muy importante señalar que el PRONASOL en ningún momento pretendía desplazar al régimen económico liberal por lo que por un lado, se fortalecía el desarrollo del neoliberalismo, mientras que por el otro el PRONASOL intentaba mitigar el rezago histórico.

En otras latitudes como han sido los casos de Estados Unidos y Reino Unido han surgido visiones políticas en las cuales los beneficios de las empresas se reclaman para la sociedad, y así, se ha entendido que ni el liberalismo o el socialismo en sus extremos ha sido las vías adecuadas para el desarrollo sino que ha surgido la necesidad de una “Tercera Vía” que también se le conoce como Izquierda Modernizadora o Democracia Social. Esta nueva “Tercera Vía” se preocupa y ocupa por temas muy sensibles para la sociedad como la familia, la seguridad social, el empleo y abatir los índices de la criminalidad. Comentaremos

---

<sup>100</sup> Lerner Sigal, Bertha, *Globalización, Neoliberalismo y Política Social*, Las Políticas Sociales de México en los años Noventa, Plaza y Valdés Editores, México, 1998, pág. 13.

un poco más sobre esta tercera vía en el apartado referente a los “Retos del Estado Social.

En 1988 se creó la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, para coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones del Programa, a fin de garantizar resultados en la realización de programas concretos dirigidos a la población indígena y la población de zonas áridas y urbanas.

“El Presidente de la República afirmó en 1989, el carácter prioritario del combate a la pobreza y la elevación del nivel de vida de los mexicanos por vías productivas. Reconoce que estos propósitos reflejan una demanda social generalizada persistente y definida, que coincide con el fin último de nuestro proyecto nacional: hacer realidad la justicia social sobre bases que le den permanencia y estabilidad. Por ello, el gobierno de la República reitera el carácter estratégico del Programa de Solidaridad para consolidar logros sociales y avanzar hacia nuevos ámbitos de acción.”<sup>101</sup>

Mediante decreto de mayo de 1992, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, reformas, adiciones y derogaciones diversas practicadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en ese acto se creó la Secretaría de Desarrollo Social, con atribuciones para planear el desarrollo regional y dar sustento a las acciones del Programa Nacional de Solidaridad.

Se fusionaron las secretarías de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología se transformó en la Secretaría de Desarrollo Social, con esta reestructuración el titular de Desarrollo Social asumió la presidencia del Consejo Directivo del Instituto Nacional Indigenista. Paulatinamente, se le fueron incorporando instancias de la Administración Pública que prestaban algún servicio relativo al Desarrollo Social.

Entre otros programas, para complementar la intención administrativa de perfilarse hacia el Desarrollo Social en 1991, el Ejecutivo Federal ordenó la creación de un programa específico para impulsar el trabajo productivo de los campesinos, indígenas y grupos populares de las áreas urbanas, a través de apoyos a las actividades agrícolas, forestales, agroindustriales, extractivas, microindustrias y otras similares, que se denominaría Programa Nacional de Apoyo para la Empresa de Solidaridad (FONAES).

Como instancia administrativa responsable del Programa, para elaborarlo, coordinarlo y ejecutarlo de acuerdo al Fondo creado ex profeso se instrumentó la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, quedando como órgano desconcentrado de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, que después dependería de la Secretaría de Desarrollo Social el siguiente año. Para fomentar una cultura de solidaridad se creó el Instituto Nacional de Solidaridad, que entre otras tareas, era responsable

---

<sup>101</sup> Antología de la Planeación, *op. Cit.* pág. 451.

de formular y llevar a cabo programas de investigación, capacitación, información, asesoría, apoyo técnico y difusión en materia de organización, gestión y participación social; organizar y llevar a cabo todo tipo de eventos tendientes a divulgar los lineamientos del Programa Nacional de Solidaridad, promoviendo una conciencia de solidaridad y participación social entre los grupos indígenas, rurales y urbanos más desprotegidos, conjuntamente con los sectores públicos, social y privado a fin de elevar sus condiciones de vida entre otros programas.

“La Administración Pública Federal se integró por las dependencias siguientes:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- *Secretaría de Desarrollo Social*
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación
- Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal
- *Secretaría de Comercio y Fomento Industrial*
- *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos*
- *Secretaría de Comunicaciones y Transportes*
- *Secretaría de Educación Pública*
- *Secretaría de Salud*
- *Secretaría del Trabajo y Previsión Social*
- *Secretaría de la Reforma Agraria*
- Secretaría de Turismo
- *Secretaría de Pesca*
- Departamento del Distrito Federal”<sup>102</sup>

En el año de 1994, dentro de la actividad de instrumentación administrativa, también se reubicó la Coordinación para la Regulación y Tenencia de la Tierra (CORETT) en la Secretaría de Desarrollo Social, se crearon las secretarías de: Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; de Energía; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; de Contraloría y Modernización Administrativa. Asimismo, pasaron a formar parte de la Secretaría de Desarrollo Social: Liconsa; Diconsa; Programa de Subsidio a la Tortilla. Con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, se dio un gran paso para dirigir el Desarrollo Social de una manera más ordenada, aunque cabe mencionar que la mayor parte de sus programas eran de carácter asistencial y no productivo.

“El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 estableció como objetivos nacionales:

A. Soberanía, Seguridad nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior.

---

<sup>102</sup> Diario Oficial de la Federación 25 de mayo de 1992.

## B. Ampliación de Nuestra Vida Democrática.

- Preservación del Estado de Derecho
- Perfeccionamiento de los Procesos Políticos
- Modernización del Ejercicio de la Autoridad
- Participación y Concertación Social

## C. Recuperación Económica con Estabilidad y Precios

- Estabilización Continua de la Economía
- Ampliación de la Inversión
- Modernización Económica

## D. Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

- Creación de Empleos Productivos y Bien Remunerados
- Atención de las Demandas Sociales Prioritarias
- Protección del Medio Ambiente
- Erradicación de la Pobreza Extrema<sup>103</sup>

La Política de Desarrollo Social en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000) en su diseño observó cinco estrategias que impulsaría el gobierno federal a través de las diferentes Secretarías según su ámbito de competencia, estrategias que de una u otra forma se complementarían o bien cimentarían la realización de otras:<sup>104</sup>

### 1. Ampliar la Cobertura y Mejorar la Calidad de los Servicios Básicos:

El progreso no se concibe sin desarrollo económico, para ello es necesario generar empleos y realizar una mejor distribución de ingresos; aunado a lo anterior, se debe mejorar la educación, la salud, la vivienda, aumentar la productividad y los ingresos. De esta forma se incluiría la atención a la educación básica, gratuita, laica, democrática, nacionalista y fundada en el conocimiento científico, así como la educación para adultos, la formación para el trabajo y la alfabetización que puede influir notablemente en la superación del individuo adulto.

El gobierno federal unió esfuerzos con los gobiernos estatales, mediante el fortalecimiento de atribuciones y responsabilidades que corresponden a las tres instancias gubernamentales y de manera significativa, con la participación de las comunidades en las tareas, impulsando el federalismo.

---

<sup>103</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, pág. 43.

<sup>104</sup> Para mayor información, se recomienda consultar el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, así como el Programa Para Superar la Pobreza.



Se organizó un nuevo Sistema Nacional de Salud para ampliar la cobertura a más población y garantizar un paquete básico de servicios, fortaleciendo los programas de vacunación, nutrición y salud reproductiva, descentralizando servicios, transfiriendo facultades, decisiones, responsabilidades y control sobre la asignación y el uso de los recursos a las autoridades locales; por eso se dejó en manos de las localidades los servicios de la Secretaría de Salud y del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS-SOLIDARIDAD). En este nuevo esquema se consideró apoyar la seguridad social, aspirando a mejores niveles de bienestar, mediante las prestaciones que aseguren a los trabajadores complementar sus ingresos, obtener el derecho a la salud, al pago de indemnización en caso de riesgos de trabajo, derecho a las pensiones de retiro y a las guarderías para los hijos de las madres trabajadoras.

## 2. Armonizar el Crecimiento y la Distribución Territorial de la Población:

Esta estrategia vinculó los fenómenos demográficos con el desarrollo. El enlace de los fenómenos demográficos comprende particularmente a la familia y a la mujer, la distribución de la población, la migración, el desarrollo sustentable, la descentralización de la política de población, así como al nuevo federalismo.

## 3. Promover el Desarrollo equilibrado de las Regiones:

Encuentra su base en las contradicciones vinculadas a los fenómenos demográficos, reconoce las diferencias entre las diversas regiones del país, los desequilibrios económicos y la concentración urbana; distribuye las funciones para planear, operar servicios básicos, impulsar las actividades económicas y contar con un crecimiento ordenado.

## 4. Privilegiar la Atención a los Grupos y las Zonas con mayor Desventaja Económica y Social:

Buscando la integración social se planteó la necesidad de crear condiciones para la inclusión y participación de todos los grupos sociales en el desarrollo, para alcanzar metas comunes a través de valores comunes. No se concibe la integración social sin integración productiva, que constituye un elemento de articulación del desarrollo regional atendiendo a los grupos y zonas con mayor desventajas económicas y sociales. Producto de esta estrategia fue la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PESA), mismo que más tarde, en 1997, se denominó Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), cuyo principio rector fue combatir la desigualdad de acceso a las oportunidades.

El Programa se ha integrado de tres elementos estrechamente vinculados entre sí: "...apoyos educativos mediante becas y útiles escolares, para fomentar la asistencia escolar; atención básica de salud para todos los miembros de la familia y dotación gratuita de suplementos alimenticios a las madres embarazadas y

lactantes niños menores de dos años; y transferencia monetaria base para apoyar el consumo alimentario y el estado nutricional familiar.”<sup>105</sup>

El objetivo principal de PROGRESA es el combate a la pobreza extrema e intenta crear hábitos de consumo que permita a las familias alejarse de la situación de pobreza. Dentro de su población objetivo encontramos a los pueblos indígenas, grupos vulnerables como los jóvenes, trabajadores migratorios, personas con discapacidad e integrantes de la tercera edad.

#### 5. Impulsar una Política Integral de Desarrollo Social:

Esta estrategia parte del reconocimiento de: metas por alcanzar, complejidad de los nuevos retos sociales, y desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo; ello impide lograr los ideales de justicia social, democracia y libertad consagrados en la Constitución.

Ante reconocimiento tan inusitado, se ha intentado construir una política de Desarrollo Social Integral, misma que abordaremos con mayor profundidad en la siguiente parte de la estructura general de esta obra; pero que en todo caso, pretende atender prioritariamente las carencias de los grupos sociales y regiones del país que padecen la pobreza más aguda.

En ese propósito va implícito el federalismo, con su reconocimiento del potencial local y municipal. Un acierto que encontramos en esta estrategia es la visión de contemplar como elemento importante a la participación social, por lo que se propone alentarla como condición para alcanzar el pleno desarrollo democrático. “El objetivo de avanzar hacia un desarrollo social sustentado en la equidad de oportunidades exigirá la aplicación de una política social que sea nacional e integral, federalista y participativa, incluyente y eficaz.”<sup>106</sup>

En el Programa para Superar la Pobreza, se identifican las Vertientes de la Política Social, a saber: “La estrategia de desarrollo social tiene así dos grandes vertientes en su aplicación la que se refiere a las políticas de acceso universal, que está vinculada con el ejercicio pleno de los derechos constitucionales de los mexicanos, especialmente en materia de educación, salud, seguridad social y vivienda; y la de superación de la pobreza extrema, que está dirigida a los grupos sociales cuyas condiciones de vida les impiden acceso a los beneficios de desarrollo.”<sup>107</sup>

#### Acciones Amplias (Población en General):

- Seguridad y Asistencia Social

---

<sup>105</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *Programa para Superar la Pobreza 1995-2000*; México, Sedesol, 1998, pág. 62.

<sup>106</sup> *Ibidem*, pág. 7.

<sup>107</sup> *Ibidem* pág. 9

- Salud
- Educación
- Capacitación Laboral
- Vivienda

Acciones Dirigidas (Población en Pobreza Extrema):

- Desarrollo de las capacidades de las personas y las familias (alimentación, salud y educación).
- Construcción de la Infraestructura social básica municipal.
- Creación de oportunidades de empleo e ingreso.

El propio programa, reconoce sus limitaciones al establecer que no resolverá el problema de inequidad en la distribución del ingreso, pero sí contribuirá a reducir la desigualdad social concentrando mayor esfuerzo del gobierno y la sociedad en la integración social y productiva de los mexicanos que tienen los más bajos niveles de ingreso. Con la finalidad de cumplir con las políticas planteadas por este gobierno, se efectuaron modificaciones a la estructura de la Administración Pública Federal, las que mencionaremos a continuación:

“La reforma de 1994 publicada en el Diario Oficial de la Federación se modificaron las denominaciones y atribuciones de las siguientes secretarías:

- *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.*(antes *Secretaría de Pesca*).
- *Secretaría de Energía.* (antes *Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal*)
- *Secretaría de Agricultura Ganadería, y Desarrollo Rural.* (antes *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos*)
- *Contraloría General de la Federación.*<sup>108</sup>

De estas modificaciones, la secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, tiene un papel fundamental en el desarrollo sustentable de nuestro país. Así como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, y Desarrollo Rural, ya que ésta viene a fortalecer los programas destinados a la productividad en el ámbito rural, que como hemos analizado en el transcurso de este estudio, ha sido un problema histórico el desarrollo rural integral en nuestro país, por ello se amplían las atribuciones de la misma.

Para dar seguimiento a las reformas que en materia de Administración Pública se dieron en este período, en el año de 1996, se creó la “Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.”<sup>109</sup>

<sup>108</sup> Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1994.

<sup>109</sup> Diario Oficial de la Federación de 15 de mayo de 1996.

En ese contexto circunstancial de evolución jurídica y administrativa, “en 1997 el Departamento del Distrito Federal pasó a ser una Entidad Federativa más de nuestro país”<sup>110</sup> es decir, dejó de formar parte del Gabinete del Ejecutivo Federal para tener un Jefe de Gobierno electo por la ciudadanía.

La naturaleza jurídica del Distrito Federal se encuentra definida en el artículo 44 de nuestra Carta Magna que a la letra establece “La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”<sup>111</sup>

Es de suma importancia este artículo, toda vez expresa claramente la naturaleza jurídica del Distrito Federal ya que dejó de ser un Departamento Administrativo del Gobierno Federal –el último Departamento que quedaba- y se convirtió en una Entidad Federativa *sui generis* ya que no cuenta con los tres poderes de gobierno (legislativo, ejecutivo y judicial) como las demás entidades federativas sino que se denominan “órganos de gobierno” y así lo refiere el artículo 122 constitucional al establecer: “...su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.”<sup>112</sup>

En otro orden de ideas, pero dando seguimiento a nuestra secuencia de antecedentes, finalmente la administración correspondiente a 1994-2000, culminó con la siguiente estructura administrativa.

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (antes Secretaría de Pesca)
- Secretaría de Energía (antes Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal)
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (antes Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos)

---

<sup>110</sup> Diario Oficial de la Federación de 4 de diciembre de 1997.

<sup>111</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, México, 2005, pág.22.

<sup>112</sup> *Ibidem*, pág. 56.

- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ( antes Secretaría de la Contraloría General de la Federación)
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Sista, México, Marzo de 2000, pags. 7,8.

## Capítulo II

### Concepto y Fundamento del Derecho, la Política y el Desarrollo Social en México.

#### 3. Conceptos de Derecho, Política y Desarrollo Social

##### Concepto de Derecho.

El derecho, la política y el desarrollo social no pueden ser entendidos aisladamente, sino a través de un contexto social general. Existen diversas acepciones del concepto derecho. Por lo tanto, primeramente veremos su etimología y después cuáles acepciones tienen o pueden tener.

Etimológicamente, la palabra derecho puede ser tomada en sentidos diversos, el maestro Dorantes Tamayo, comenta: "... autores bastante respetables han dado opiniones diversas, aunque no opuestas las unas a las otras, sino bien queriendo dar a entender el mismo significado o idea del concepto derecho."<sup>1</sup>

García Máñez y Preciado Hernández comentan que la palabra derecho *ius* en latín, es una palabra radical primitiva. Otros autores, la hacen derivar de algún otro vocablo. Dentro de estos últimos, hay quienes dicen que deriva del griego *ison* igual a *equum*, igual a equidad, igual a justicia.

Es tradicional la división del derecho en objetivo y subjetivo. El derecho objetivo es la ley como se traduce a través del legislador, debidamente promulgada y publicada; es la regla legal que ordena la conciencia y las conductas humanas, asegurando la armonía social. El derecho en sentido subjetivo se constituye por la relación jurídica. Son dos los elementos que integran el derecho subjetivo: la pretensión y facultad de hacer o exigir y el derecho correlativo de responder a esa pretensión.

Para Manuel Borja Soriano: "Obligación es la relación jurídica entre dos personas, en virtud de la cual una de ellas llamada deudor queda sujeta para con otra, llamada acreedor, a una prestación o a una abstención de carácter patrimonial que el acreedor puede exigir al deudor".<sup>2</sup> De la definición citada se desprenden tres

---

<sup>1</sup> Dorantes Tamayo, Luis, *¿Qué es el Derecho?*, Primera Edición, Editorial Impresora Dante, Madrid, 1987, pág. 39.

<sup>2</sup> Borja Soriano Manuel, *Teoría General de las Obligaciones*, Tomo I, Sexta Edición, Editorial. Porrúa, S. A., México, 1968, pág. 81.

elementos de la obligación: 1) Los sujetos; 2) La relación jurídica y 3) El objeto de la obligación.

En la relación jurídica existe la facultad de exigir y un deber que cumplir, por lo que a todo derecho corresponde una obligación. El derecho subjetivo está constituido por facultades fundamentadas en normas (derecho objetivo), en la relación jurídica, tenemos dos extremos: la facultad por un lado y el deber por el otro, que vendría a ser el objeto de la obligación.

Además de estas acepciones, el derecho es considerado como arte y como ciencia. Ulpiano dice: “El nombre de derecho deriva de justicia; porque como elegantemente define Celso, derecho es el arte del bien y de lo justo en cuya virtud alguien nos llama sacerdotes... tenemos conocimiento del bien y de lo justo, separando lo justo de lo inicuo, distinguiendo lo lícito de lo ilícito...”<sup>3</sup> En este mismo texto más adelante el mismo jurista explica que el derecho es el arte del bien y de lo justo, más el arte no es objeto de la justicia, sino que es una virtud por sí intelectual; luego entonces, el derecho no es objeto de la justicia, a lo que agregamos que la realización de la justicia es el objeto del derecho como su causa final próxima, y la realización del bien común es su causa final última.

Como mencionamos anteriormente el derecho también ha sido considerado como una ciencia, al respecto, diversos autores han definido a la ciencia como un conjunto o sistema de verdades generales demostradas sobre un objeto determinado. Ahora bien, cuál es el objeto formal para considerar al derecho como ciencia autónoma e independiente. El objeto formal del derecho es la misma conducta humana, o sea el mismo objeto material, pero no como es, sino como debe ser, es decir, estructurando sus conceptos y elaborando sus definiciones desde un punto de vista normativo, esto es, dando reglas a las que deben sujetar la conducta del hombre en relación con sus semejantes por tanto el objeto formal del derecho es la conducta humana, no como es, sino como debe ser, porque el término derecho, aplica principalmente a la norma jurídica y ésta no es otra cosa que un juicio de valor de modo imperativo, que atribuye a un supuesto, una conciencia.

La norma es un juicio de valor imperativo que se refiere a la conducta humana, a la cual le ordena que debe hacer algo en tal o cual forma; es decir, debe ser así, aún cuando en la mayoría de los casos, coincida la conducta que es con la que debe ser. Norma es la regla obligatoria que proscribire un deber. Por tanto, si el derecho tiene un objeto formal propio y es un sistema de verdades generales demostradas en forma sistemática, debemos concluir que el derecho es una ciencia.

En el mismo orden Picard define al derecho como “El conjunto de los deberes al cumplimiento de los cuales, puede uno ser constreñido por la fuerza social

---

<sup>3</sup>*Ibid*, pág. 19.

organizada”.<sup>4</sup> Roquin expresa “El Derecho es el orden, consistente en que un acto social sea seguido de otro hecho social, con sanciones forzadas en caso de inejecución.”<sup>5</sup>

Por su parte, Gastón Jéze lo define ampliamente “El Derecho, es el conjunto de reglas, ya se les juzgue buenas o malas, útiles o nefastas, que en un momento dado, son efectivamente aplicadas por los prácticos y por los Tribunales.”<sup>6</sup>

En ese orden de ideas Leclercq expresa que “El Derecho consiste en la regla de la vida social considerada desde el punto de vista del bien común. El Derecho es una regla de vida social, establecida por la autoridad competente en vista de la utilidad general o el bien común del grupo y, en principio, prevista de sanciones para asegurar su efectividad.”<sup>7</sup> Para Preciado Hernández, “ El derecho es la ordenación positiva y justa de la acción al bien común.”<sup>8</sup>

Las definiciones citadas describen la naturaleza del derecho, vinculando el orden normativo al bien común y lo concretizan en un ordenamiento positivo; en síntesis, *el derecho es el conjunto de normas justas positivas que encausan la conducta de las personas, para que voluntaria o coercitivamente cumplan sus deberes legítimos, con el objeto de lograr una convivencia armónica.*

## **El Derecho Social.**

En México el Desarrollo Social ha estado presente con diversas normas sociales que la ciudadanía ha reconocido, a través del *Derecho Social*; la sociedad misma en atención a su entorno, idiosincrasia, evolución cultural, histórica y genio colectivo, tiene una manera de concebir sus aspiraciones comunes a través de la organización social, que denota un proyecto de vida colectiva o proyecto concreto de vida social, en una etapa histórica específica, y con una visión del mundo y del hombre.

Por la importancia que el Derecho Social que reviste en nuestra investigación, abundaremos a continuación en el lugar que ocupa dentro de las ramas del Derecho, así como en su conceptualización.

“La imposibilidad de establecer un criterio material de distinción entre el derecho público y derecho privado, imposibilidad reconocida en nuestros días por un número creciente de juristas—dice gurvich--, puede verificarse por el hecho de

---

<sup>4</sup>*Ibid*, pág. 120

<sup>5</sup>*Ibid*, pág. 113.

<sup>6</sup>*Idem*.

<sup>7</sup>Leclercq Jaques, *Introducción a las Ciencias Sociales*, Segunda Edición, Traducción de José Manuel Gómez Tabanera, Ediciones Guadarrama, Madrid, 1961, pág. 99.

<sup>8</sup>Preciado Hernández Rafael, *Lecciones de Filosofía del Derecho*, Textos Universitarios, Séptima Edición, México, 1983, pág. 260.



que hay más de un centenar de definiciones diferentes de esas dos especies de derecho.”<sup>9</sup>

El criterio más aceptado sobre la división se refiere según García Maynez en la naturaleza de las relaciones que las normas de aquellos establecen.

“La relación es de derecho privado, si los sujetos de la misma encuéntrase colocados por la norma en un plano de igualdad y ninguno de ellos interviene como entidad soberana. Es de derecho público, si se establece entre un particular y el estado ( cuando hay subordinación del primero al segundo) o si los sujetos de la misma son dos órganos del poder público o dos estados soberanos.”<sup>10</sup>

Con base en la relación que pueden entablar los sujetos, la relación será de coordinación si se encuentran en un mismo plano, y de subordinación cuando se manejan en planos de preeminencia uno con referencia al otro.

A raíz de la clásica división del derecho como producto del desarrollo histórico así como de los diversos procesos de adecuación normativa a los fenómenos sociales, surge en el devenir histórico una nueva gran rama del Derecho, el denominado derecho social.

En el Diccionario Jurídico Mexicano, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, se expone: “La desarticulación del derecho del trabajo, del derecho civil, y las conquistas obreras que se elevaron a rango legal, produjeron un ordenamiento jurídico incompatible con las nociones de derecho privado y público y que quedaba, en consecuencia fuera de la clasificación tradicional”.<sup>11</sup>

El mismo Diccionario también presenta un cuadro donde se contienen las diversas ramas del Derecho, incluida la del derecho social al lado del derecho Público y derecho privado, y que a continuación nos permitimos mostrar:

#### “ ORDEN JURÍDICO POSITIVO”

	Constitucional
	Administrativo
Derecho Público{	Penal
	Procesal
	Internacional Público

<sup>9</sup> García Máñez Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, 31ª Edición, México 1980, pág.133

<sup>10</sup> *Ibidem* pág. 134

<sup>11</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo D-H, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 7ª. edición, México 1994, pág.1040

Derecho privado{ Civil  
Mercantil  
Internacional Privado

Derecho Social{ Del trabajo  
Agrario  
Económico  
De Seguridad  
De Asistencia  
Cultural.

Federico Jorge Gaxiola Moraila en su aportación al Diccionario Jurídico Mexicano citado anteriormente, señala las características de los ordenamientos jurídicos que se enmarcan dentro del Derecho Social enumerando los siguientes:

- “1.- No se refieren a individuos en general, sino en cuanto a integrantes de grupos sociales bien definidos.
- 2.- Tienen un marcado carácter protector a los sectores económicamente débiles.
- 3.- Son de índole económica.
- 4.- Procuran establecer un sistema de instituciones y controles para transformar la contradicción de intereses de las clases sociales en una colaboración pacífica y en una convivencia justas.
- 5.- Tienden a limitar las libertades individuales, en pro del beneficio social .

La explicación del surgir de esta nueva rama del derecho la encontramos en las diversas y profundas transformaciones sociales y económicas que ha experimentado la sociedad a nivel mundial.

En materia jurídica, podemos decir que una de las causas que hicieron surgir al llamado derecho social la encontramos en la preeminencia que comenzó a establecerse de la normatividad de derecho público sobre el derecho liberal.

Es decir, el derecho privado ha resentido la inserción de limitaciones en sus ordenamientos básicamente en las relaciones contractuales y en las disposiciones sobre propiedad, baste por enunciar la contratación por adhesión, o lo relativo a las normas de orden público en materia de arrendamiento, así como la figura de expropiación a la propiedad privada, o la teoría del patrimonio como fin social; se debe hacer mención también que en realidad la contratación laboral proviene en sus aspectos iniciales en las contrataciones civiles de servicios, dando lugar

posteriormente, claro está, a las normas especiales de la legislación laboral, que indudablemente es fuente del derecho social.

Mario de la Cueva menciona como maestros franceses de derecho civil a Georges Ripert y G. Levasseur, quienes anunciaron el devenir de las nuevas ideas sobre derechos sociales, no obstante que el derecho civil era considerado un derecho completo capaz de regir cualquier relación humana.

Dice el Maestro de la Cueva: “El pensamiento de Georges Ripert: Francia, escribió el maestro, vivía en la creencia de que su código civil no solamente era una obra perfecta, sino, además de que regía la vida del pueblo, pero al celebrarse su centenario principiaron a convencerse los juristas de que el derecho estaba en vías de transformación y de que si aún subsistía el código era debido a que el nuevo derecho se creaba en leyes de excepción”.<sup>12</sup>

Posterior al auge del liberalismo económico del siglo XVIII se empieza a desarrollar la tendencia de incluir en las constituciones de los diversos países normas que se apartaban propiamente del llamado derecho público y derecho privado, dando origen a un nuevo derecho, el denominado derecho social. En efecto la crítica y las diversas crisis del sistema liberal abren las puertas a las ideas sociales, y a sus reglas, para ser incluidas en los más altos niveles de la normatividad, es decir, de rango constitucional

Por su parte, Enrique Álvarez del Castillo nos confirma: “A principios de este siglo ocurre la declinación del sistema liberal tradicional y la crisis de la doctrina y de los documentos jurídicos más importantes de ese proceso (declaraciones de derechos y constituciones, la influencia doctrinal de León Duguit, observaciones de Georges Scelle, y en general, los primeros laboristas, Paúl Pic, Carlos García Poviedo, etc...). Frente a esta realidad, muchos estados descubren que es posible mantener los mecanismos jurídicos puesto en marcha por el liberalismo tratando de reformar o impedir sus consecuencias más indeseables. A este proceso se le llama “constitucionalismo social” y su aparición corre pareja con el desgaste definitivo de la paz europea, la declinación de las viejas metrópolis coloniales, la consolidación del estado industrial y las primeras convulsiones revolucionarias de carácter social y político sucedidas en México y en Rusia.”<sup>13</sup>

En el siglo XIX, Otto Von Gierke, explicó que: “ en el curso de la historia existió, al lado del derecho del estado y del derecho privado regulador de las relaciones entre personas determinadas un derecho social creado por las corporaciones, cuyos caracteres eran autonomía y la circunstancia de que consideraba al hombre

---

<sup>12</sup> De la Cueva, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo* T.I, Editorial. Porrúa, 16ª. Edición, México 1961, pág. 71.

<sup>13</sup> Álvarez del Castillo, Enrique, *Derechos Sociales Mexicanos*, Editorial. Porrúa, México 1982, pág. 71.

no como persona plenamente individual, sino en sus relaciones con un cuerpo social.”<sup>14</sup>

Diego Valadés realiza un análisis en torno a nuestras constituciones de una forma sintética comentando: “El sistema constitucional mexicano se ha caracterizado por su permanente evolución. Así ocurrió con el perfeccionamiento de algunas instituciones políticas a lo largo del siglo XIX y así ha ocurrido durante el XX con relación a la Constitución de Querétaro. En efecto, así como el tema de la organización federal fue objeto de preocupaciones recurrentes a partir de 1824 hasta encontrar su forma definitiva en la de 1857, la Constitución actualmente en vigor ha reconocido un claro proceso de evolución” y añade: “Es plenamente reconocido que la Constitución Mexicana de 1917 rompió con el modelo tradicional del constitucionalismo, referido solamente a la organización y funcionamiento del poder público. Así a partir de 1917 se introdujo también en la norma constitucional la regulación de las relaciones sociales”.<sup>15</sup>

Enrique Álvarez del Castillo citando a Waldo Villalpando anota lo siguiente: “ La sanción constitucional del derecho social tiene lugar precisamente en un estado latinoamericano, en México en 1917, cuando por primera vez se aprueba una constitución que adiciona a los tradicionales derechos individuales, hasta entonces lugar ineludible de toda carta liberal, los nuevos derechos de los trabajadores y la limitación de la propiedad privada en términos de su función social. Puede decirse que esto significó un nuevo paso histórico en las declaraciones de derechos... la constitución mejicana fue el punto de partida de un vasto movimiento jurídico que incorporó progresivamente estos principios a sus propias cartas”.<sup>16</sup>

Retomamos el pensamiento de Diego Valadés, quien nos ubica: “Por lo que se refiere a las relaciones de trabajo, el antecedente más directo de la Constitución aparece en el artículo 5º. De 1857. Sin embargo, y como lo reconocen los diversos comentaristas de esta Constitución, al garantizar la libertad de trabajo no se ofrecía, como luego ocurrió, ninguna protección real para el trabajador. Por el contrario, establecido un sistema conforme al cual trabajadores y empleadores aparecían como iguales ante la Ley, no se hacía otra cosa sino perpetuar su desigualdad ante la realidad”.<sup>17</sup>

En efecto, el artículo 123 constitucional al establecer claramente las normas del trabajo inserta el rango constitucional la tendencia de los derechos sociales hasta entonces fuera de toda carta magna, así mismo subraya el carácter social que en todo caso debe revestir la propiedad privada, la cual puede incluso ser expropiada por causa de utilidad pública e interés social.

---

<sup>14</sup> De la Cueva, Mario, *op. cit.* p. 71

<sup>15</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, Valadés Diego y otros, , Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, *op.cit.* pág. 58.

<sup>16</sup> Álvarez del Castillo, Enrique, *op. cit.* p.72

<sup>17</sup> Valadés, Diego y otros, “La Reforma Social de la Constitución”, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, op. cit.* pág. 12.

Alberto Trueba Urbina al respecto comenta, “el artículo 123 de la Constitución mexicana de 5 de febrero de 1917, creador del derecho del trabajo y de la previsión social, fue el primer estatuto fundamental de este tipo en el mundo, por su contenido, esencia y fines: originó el nacimiento del Derecho Social en la Constitución y como partes de éste el propio derecho del trabajo y de la previsión social, el derecho agrario y el derecho económico para regular la actividad del estado burgués a favor de los débiles”.<sup>18</sup>

El mismo maestro Trueba señala que son los legisladores mexicanos los inventores del derecho social, antes que cualquier otra doctrina, autores o legislación en el mundo.

Reconoce además: “Pues si somos los inventores de la idea del derecho social: antes que Gierke, el genial mexicano Ignacio Ramírez, “El Nigromante”, en el Congreso Constituyente 1856-1857, precisamente en la sesión de 10 de julio de 1856, habló, concretamente de los derechos sociales de la mujer, de los menores, de los huérfanos y de los jornaleros y le reprochó a los autores del proyecto de Constitución el no haber consignado tales derechos por su extremado liberalismo; desde entonces quedó acuñada en los anales de aquella soberana asamblea la locución del derecho social, y en el congreso constituyente de 1917, otro gran legislador, José N. Macías, en la sesión de 28 de diciembre de 1916, proyectó el derecho constitucional de huelgas como el derecho social económico”.<sup>19</sup>

Enrique Álvarez del Castillo alude también que la constitución de 1917 fue la primera en implementar los derechos sociales. Como se describe a continuación: “Los hombres que inscriben la declaración de derechos sociales en nuestra Constitución Política de 1917, hacen a los mexicanos, ahora somos nosotros, el increíble legado, primero en la historia de este siglo, de un nuevo tipo de derechos sociales” y posteriormente añade, “ La declaración de derechos sociales en la constitución de 1917 , establece las bases de una nueva teoría constitucional, cuando revolucionariamente acepta las declaraciones de derechos sociales del obrero y del campesino, como decisiones políticas fundamentales del pueblo de México”.<sup>20</sup>

Jorge Sayeg Helú expone: “A los derechos del hombre, que el espíritu positivista de nuestros constituyentes del 17 trocara en “garantías individuales”, se sumaron las “garantías sociales”, que la propia Constitución no se limita simplemente a reconocer, sino que las otorga decididamente, y sin que ambas impliquen exclusión de ninguna especie, sino por el contrario correlativa complementación”.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo Derecho del Trabajo*, 6ª. edición, Editorial Porrúa, México 1981, pág.123

<sup>19</sup> Trueba Urbina, Alberto, *Derecho Social Mexicano*, 1ª. edición, Editorial Porrúa, México 1978, p. 105

<sup>20</sup> Álvarez del Castillo, Enrique, *op. cit.* pág.119-121

<sup>21</sup> Sayeg Helu, Jorge, “Las Reformas y Adiciones Constitucionales de Carácter Económico, a la Luz de los Orígenes y Evolución del Constitucionalismo Mexicano”, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, *op. cit.* pág. 21.

Si bien se puede discutir la paternidad y primera alusión sobre los derechos sociales, resulta incontrovertible que su inclusión dentro de un ordenamiento jurídico de carácter constitucional lo realizó nuestro país en su constitución de 1917, y en la cual se pueden analizar este tipo de derechos con sus características particulares distinguiéndolos de otro tipo de normas.

Alberto Trueba atribuye a Ignacio Ramírez “El Nigromante” el mérito de acuñar este término: “En efecto, para “El Nigromante” el derecho social se constituye con el establecimiento de los principios protectores de los débiles y de los trabajadores hasta hacerlo extensivo expresamente a hijos abandonados, mujeres, huérfanos, a todo ese proletariado que requiere de tutela, a fin de que algún día puedan ser reivindicados sus derechos. Precisamente la Revolución Mexicana de 1910-1917, se encargó de darle vitalidad a esos principios”.<sup>22</sup>

Daniel Moreno reconoce la sensibilidad del constituyente: “Del Congreso reunido en la ciudad de Querétaro de noviembre de 1916 a febrero de 1917, va a ser producto la Constitución que hasta hoy sigue vigente en México, y que es la “primera Constitución social del mundo”, como la ha llamado el tratadista don Alberto Trueba Urbina. En dicha asamblea, que no logró reunir a un grupo descollante como el de 1856, tuvo en cambio una gran virtud: la mayor parte de sus miembros, que venían de las luchas sociales y que en muchos casos sostuvieron sus ideas e inquietudes con las armas en la mano, estaban más cercanos a la realidad social del país, conocían ampliamente los problemas del campo, de la minería, desde el punto de vista de los obreros—Cananea, Río Blanco y otras huelgas--; había obreros, pequeños propietarios, mineros y, por supuesto, profesionistas.”<sup>23</sup>

Como se puede apreciar, el desarrollo del derecho social va de la mano con las transformaciones de la realidad económica y social, y es producto de las diversas luchas sociales que se han gestado a través de la historia. Ahora bien, tratar de definir al derecho social resulta realmente difícil por el complejo de fenómenos que implica; a continuación enunciaremos algunas definiciones que han sido expresadas por distinguidos estudiosos del derecho social.

José Dávalos aclara: “Para Radbruch la idea central que sustenta al derecho social no es la idea de la igualdad de las personas, sino la de la nivelación de las desigualdades que entre ellas existen, la igualdad deja de ser, así punto de partida del derecho, para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico”.<sup>24</sup>

Ahora José Dávalos revisa conceptos: “Trueba Urbina afirma : El derecho social es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de su

---

<sup>22</sup> Trueba Urbina, Alberto, *Derecho Social Mexicano*, op. cit. p.105

<sup>23</sup> Moreno Daniel, “El Tema Social en el Constitucionalismo Mexicano” *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, op. Cit. pág. 54

<sup>24</sup> Dávalos, José, *Derecho del trabajo I*, 9ª. Edición, editorial Porrúa, México 1999, pág. 30

integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles”.<sup>25</sup>

Aquí encontramos un vínculo importante con el actual desarrollo Social, continúa José Dávalos: “De la Cueva define a los derechos sociales como los que proponen entregar la tierra a quien la trabaja y asegurar a los hombres que vierten su energía de trabajo a la economía, la salud y la vida y un ingreso, en el presente y en el futuro, que haga posible un vivir conforme con la naturaleza, la libertad y la dignidad humanas”.<sup>26</sup>

Trueba Urbina cita el siguiente concepto: “Mendieta y Nuñez precisa el derecho social diciendo que: Es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores a favor de individuos, grupos y sectores de la sociedad económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo”.<sup>27</sup>

Ahora cita también a Fix Zamudio: “Hector Fix Zamudio se ha ocupado del derecho social en función del proceso mismo, proponiendo la siguiente definición: Conjunto de normas jurídicas nacidas con independencia de las ya existentes, y en situación equidistante respecto de la división tradicional del derecho público y del derecho privado, como un tercer sector, una tercera dimensión, que debe considerarse como un derecho de grupo, proteccionista de los núcleos más débiles de la sociedad, un derecho de integración, equilibrado y comunitario”.<sup>28</sup>

De las diversas definiciones antes anotadas se pueden subrayar características sobre el derecho social que aparecen de manera reiterada en cada una de éstas. En principio se reconoce una autonomía de otras disposiciones normativas, que van dirigidas a la protección de grupos sociales débiles y que tienen como objetivo el equilibrio y nivelación de los diversos núcleos de población; en este contexto es posible exponer los puntos distintivos de las normas que conforman el derecho social de otros tipos de normas.

Sobre esa intención citamos la opinión de Álvarez del Castillo: “Los derechos sociales, a diferencia de los individuales, imponen al estado un hacer, una conducta positiva que cuide la condición justa y libre real de los hombres frente a la economía y el capital. A la vez, que signifiquen un imperativo dirigido al estado para que vigile la relación social, intervenga e imponga el derecho y la justicia. Los derechos son la garantía en el cumplimiento de los derechos inalienables del hombre”.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo Derecho del Trabajo*, op.cit. pág 153.

<sup>28</sup> *Ibidem* pág. 154.

<sup>29</sup> Álvarez del Castillo, Enrique, *Derechos Sociales Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 1982. pág.70.

Profundizamos ahora en el contexto constitucional del Derecho Social y concluimos con la diferencia entre este concepto y el de Derecho a la Seguridad Social.

Como hemos visto a lo largo de las distintas etapas históricas por las que ha pasado nuestra nación, el derecho social es un producto de la vocación legislativa de nuestro país, demostrada desde sus antecedentes fundamentales en las constituciones de 1856 y 1857, consolidando tales aspiraciones sociales en los artículos 3°, 27, 28, y 123. Fue, por tanto, nuestra Carta Magna de 1917 una declaración de decisiones políticas fundamentales en la máxima expresión jurídica.

El derecho social es excluyente en el sentido de que no abarca a todos los individuos, sino que se dedica sólo a los grupos de la población más desfavorecidos como trabajadores, campesinos, menores de edad, mujeres, ancianos, etc. Sin embargo, hay que subrayar que el carácter excluyente del derecho social queda plenamente justificado porque su finalidad es la justicia social: defender a los débiles, compensar las desigualdades que sin él se acentuarían.

En cuanto a la educación, estableció el laicismo en la misma, se prohibió que los ministros de culto o corporaciones religiosas dirigieran escuelas y la vigilancia oficial de las escuelas particulares, asimismo, se establece la educación gratuita como servicio del estado.

El texto original decía a la letra: la enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

El artículo 123, se erige como el artículo constitucional base para la Ley del Trabajo.

“El artículo 123 de la Constitución mexicana de 5 de febrero de 1917, creador del derecho del trabajo y de la previsión social, fue el primer estatuto fundamental de este tipo en el mundo, por su contenido, esencia y fines: originó el nacimiento del derecho social en la Constitución y como partes de éste, el propio derecho del trabajo y de la previsión social, el derecho agrario y el derecho económico para



regular la actividad del Estado burgués a favor de los débiles, así como sus correspondientes disciplinas procesales”.<sup>30</sup>

La inclusión del Derecho del Trabajo a nivel constitucional, implica el reconocimiento de una serie de principios protectores de una determinada clase de personas, de un conjunto de individuos que por sus circunstancias y posición en las relaciones jurídicas laborales, resulta ser el más desprotegido, en este orden de ideas, el artículo 123 no sólo contiene los derechos laborales de una forma técnica o normativa, sino que además e incluso más importante todavía, contiene toda una doctrina de derecho social de protección al trabajador, en esto radica la trascendencia de este artículo constitucional.

“La justicia social del artículo 123 no es sólo la aplicación de sus estatutos para proteger y tutelar a los trabajadores que anticuadamente se denominan “subordinados”, por encima del también anticuado “justo medio aristotélico”; sino a todos los prestadores de servicios, para que obtengan la dignidad de personas, mejorándolas en sus condiciones económicas...”<sup>31</sup>

En cuanto a la seguridad social, “La ideología y acción que fundamentó a la seguridad social mexicana a principios del período revolucionario como parte de inquietud y el deseo de lograr una serie de reivindicaciones sociales en materia de legislación del trabajo, reforma agraria, educación popular y de previsión social que tuvieran una garantía en preceptos constitucionales, al fin pudo verse cristalizado al contemplar estas ideas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”<sup>32</sup>.

Al establecer en el artículo 123 fracción XXIX: “Se considera de utilidad social, el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal como los Estados, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para difundir e inculcar la previsión social.”<sup>33</sup>

Por lo que toca al concepto del Derecho de la Seguridad Social podemos mencionar que el tratadista Díaz Lombardo maneja los términos derecho de la seguridad social y el bienestar integral, definiéndolo de la siguiente manera.

“Podemos intentar definirlo como una disciplina autónoma del derecho social en donde se integran los esfuerzos del Estado y los particulares y de los Estados entre sí, a fin de organizar su actuación al logro del mayor bienestar social integral y la felicidad de nos y otros, en un orden de justicia social y dignidad humana”.

---

<sup>30</sup> Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo Derecho del Trabajo*, *op. Cit.* pág. 123.

<sup>31</sup> *Ibidem.* pág.156.

<sup>32</sup> Serna Elizondo, Enrique, *La Modernización del Derecho Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1994. pág. 268

<sup>33</sup> *idem*

Se debe subrayar que el derecho de la seguridad social busca prevenir, cubrir y solventar los riesgos a que están expuestas las personas en su vida cotidiana.

El Derecho de Seguridad Social protege solamente a quienes cuentan con trabajo y los protege en aspectos como salud, incapacidad y la vejez

Dentro del contexto del derecho social, la seguridad social busca dar estabilidad y protección a las personas a quienes el único medio de manutención, lo representa su trabajo, por lo que la protección se encamina a su salud básicamente y en todo caso a cubrir las situaciones de imprevistos o accidentes.

Mario Ruiz Massieu considera que la definición más completa de seguridad social es la emitida por Arthur J. Altmeyer, al indicar que representa el deseo universal de todos los humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación, la salud, la educación, las condiciones de vida y principalmente, el trabajo adecuado y seguro. En su sentido más específico, dice, se traduce en el esfuerzo adoptado por los ciudadanos a través de sus gobiernos para asegurar la liberación de la miseria física y del temor a la indigencia, mediante la seguridad de un ingreso continuo que proporcione alimentación, casa, ropa, servicios de salud y asistencia médica adecuados.<sup>34</sup>

La seguridad social se concibe como una aspiración a nivel universal, es decir todos los pueblos y gobiernos deben tener entre sus fines contar con un sólido sistema de seguridad social, toda vez que la seguridad social se constituye como una herramienta necesaria para la conservación y mantenimiento de los niveles de vida de los sujetos beneficiados por la misma.

El fundamento jurídico de la seguridad social la encontramos en los siguientes ordenamientos:

“El derecho de asistencia social considera los intereses y las necesidades de los incapacitados para trabajar y para procurarse atenciones médicas, de alimentación, de indumentaria, de habitación, impartiendoles la ayuda del Estado o reglamentando la de instituciones privadas.”<sup>35</sup>

En materia de derecho agrario, nació con el artículo 27 de la Constitución de 1917, “ El Derecho Social Agrario en nuestro país nació con la Ley Agraria de 1915 y en el artículo 27 de la Constitución de 1917, sin más que nuestros más distinguidos especialistas en la materia; ha confundido la naturaleza de la disciplina considerándola como *derecho público* y desde luego advertimos que a pesar de que está en la constitución política no es derecho público sino *Derecho Social* por su naturaleza y destino, pues protege al campesino, jornaleros del

---

<sup>34</sup> Ruiz Massieu, Mario, *op. cit.* p. 127

<sup>35</sup> *Idem.*

campo, ejidatarios y núcleos de población para su reivindicación económica”<sup>36</sup>.

El artículo 27, regula la propiedad y con este artículo se regularon acciones restitutorias de tierras, es decir, se rescata para la nación la propiedad original sobre las tierras y aguas dentro del territorio nacional.

El texto original establecía: “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”<sup>37</sup>.

“La declaración mexicana de los derechos individuales en la Constitución de 1917, otorga a nuestro sistema político, como propósito esencial, alcanzar la igualdad y la libertad materiales del hombre..... El artículo 27 nos da el sello más significativo al suprimir la propiedad privada como un derecho absoluto y sujetarla a las modalidades que dicte el interés público y el beneficio social, y en el Artículo 28, al facultar al estado para intervenir en la economía, con lo que abandona el fatídico régimen del dejar hacer-dejar pasar”.<sup>38</sup>

El artículo 27, regula el aspecto jurídico de la Propiedad y como sabemos la Propiedad privada representa la figura jurídica económica fundamental para el sistema económico liberal, capitalista o de economía de mercado.

Se concibe como un derecho real, y por ende absoluto, es decir un poder de hecho sobre un bien o bienes, cuyo respeto puede ser exigido ante cualquier individuo, o mejor, frente a toda la sociedad, la propiedad resulta ser el derecho privado por excelencia, fundamento de toda transacción económica de intercambio de bienes, de transmisión de dominio, así como de la transmisión de los bienes en materia sucesoria; por tanto el derecho de propiedad resulta imprescindible para todo régimen económico, y si nos encuadramos dentro del sistema capitalista de libre mercado, es un instrumento que sirve de fundamento legal e ideológico de su desarrollo.

No obstante lo anterior, se ha tratado de acotar la fuerza que el derecho de propiedad puede representar, aquí podemos mencionar las ideas de la propiedad como un fin social, en este sentido, se sostiene que no obstante que la propiedad cubre todas sus características de derecho absoluto en la propiedad privada particular, si dicha propiedad resulta necesaria para satisfacer necesidades sociales, o prevenir un mal colectivo, dicho derecho de propiedad puede ser

---

<sup>36</sup> *Ibidem* pág. 411.

<sup>37</sup> López Portillo, *op. Cit.* pág. 364.

<sup>38</sup> Alvarez del Castillo, Enrique, *op. cit.* p.82

afectado en beneficio de la colectividad. En este contexto resulta clara la figura de la expropiación.

El Artículo 27 desde sus primeros párrafos consigna el carácter social que le atribuye a la propiedad.

“Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.....”

Como se aprecia en el primer párrafo se establece para la Nación el dominio originario de los bienes, y desde este enunciado se expone ya un fin colectivo de la propiedad, es decir inicialmente la propiedad de tierras y aguas corresponde al Estado y como segundo aspecto, la posibilidad de constituir la propiedad privada, es decir el otorgamiento de la propiedad a los particulares.

En el segundo párrafo, se plasma una limitación al derecho de propiedad, la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización, es decir se puede desincorporar un bien del patrimonio de una persona siempre y cuando medie una causa de utilidad pública, es decir se supedita el derecho absoluto de la propiedad, de usar y disponer de un bien a un fin social, a un fin público. También en el tercer párrafo vuelve a marcarse este fin, en la facultad que tiene la nación para imponer a la propiedad, las modalidades que dicte el interés público.

“El derecho social considera a la propiedad. No como un derecho absoluto, una plena *in re protestas*, en la forma clásica del derecho romano, ajeno al medio social, sino como algo que pertenece en cierto modo a la colectividad, que tiene una función social. No basta únicamente, por lo tanto, poseer bienes y no lesionar a los demás, sino que es necesario que esos bienes, en la medida de los posible, contribuyan activamente, al mayor bienestar de la comunidad”.<sup>39</sup>

Sobre el concepto de Derecho agrario exponemos la idea de Lucio Mendieta y Núñez citado por García Maynez: Derecho agrario: “El derecho agrario, también

---

<sup>39</sup> V. Díaz Lombardo, Francisco Javier, *El Derecho Social y la Seguridad Social Integral*, 1ª. Edición, Textos Universitarios UNAM. México 1973 , p.50

llamado derecho rural, es definido como “la rama del Derecho que contiene las normas reguladoras de las relaciones jurídicas concernientes a la agricultura”.<sup>40</sup>

Dentro de las principales instituciones que regula el derecho agrario encontramos la regulación de todo lo concerniente a la agricultura y ganadería, bosques, crédito y seguros rurales etc.

Según Lucio Mendieta citado por García Maynez, “es indispensable fijar, ante todo la extensión del término “agrario”, para exponer un concepto sobre el derecho rural. La palabra mencionada viene del latín agrarius, de ager, campo y en, consecuencia, designa todo lo relativo al campo”.<sup>41</sup>

Mario Ruiz Massieu citando a la maestra Chávez Padrón anota lo siguiente: “El derecho agrario mexicano es un conjunto de normas que se dirigen a un determinado grupo social, protegiéndolo al traducir la suma de sus patrimonios, económicamente negativos por los pobres, en una fuerza jurídica capaz de oponerse a las de un interés patrimonialmente positivo; por ende, estas normas rigen todas las relaciones jurídicas que surgen a consecuencia de la organización explotación de la propiedad ejidal”.<sup>42</sup>

En ese mismo sentido la maestra Chávez Padrón precisa “El Derecho Agrario es el conjunto de normas (teóricas y prácticas) que se refieren a lo típicamente jurídico, enfocado hacia el cultivo del campo, y al sistema normativo que la regula todo lo relativo a la organización territorial rústica y a las explotaciones que determine como agrícolas, ganaderas y forestales.”<sup>43</sup>

Con respecto al contenido del Derecho Agrario la misma autora comenta: “... en la antigüedad su contenido incluía todo lo que estaba fuera de la urbe, minerales, caza, etc., y en la actualidad se ha ido concretando de acuerdo con el país que se trate, pues en algunos las normas agrarias casi no existen, en otros se incluyen dentro de la economía y los menos, como el nuestro, dan lugar a la formación autónoma de la subrama Derecho Agrario y favorecen la aparición de una nueva rama fundamental, el Derecho Social, que se coloca entre el Público y el Privado.”<sup>44</sup>

Y continuando con el Derecho Social, podemos comentar que para la elaboración de los derechos sociales que establece la Constitución de 1917, confluyeron las ideas de múltiples pensadores y estadistas mexicanos como Andrés Molina Enríquez, José Vicente Lugo, Pastor Rouaix, Venustiano Carranza, Francisco J.

---

<sup>40</sup> *Ibidem* p. 151

<sup>41</sup> *Idem*.

<sup>42</sup> Ruiz Massieu, Mario, *Temas de Derecho Agrario Mexicano*, UNAM, 1ª. Edición, México 1981, p.114.

<sup>43</sup> Chávez Padrón, Martha, *El Derecho Agrario en México*, Editorial Porrúa, décimo-séptima edición, México, 2005, pág. 50.

<sup>44</sup> *Ibidem* pág. 59.

Mújica, Héctor Victoria, Heriberto Jara, Alfonso Cravioto, Carlos L. Gracidas, Froylán Manjarrez, entre muchos otros.

Es por el trabajo y las ideas de estos hombres que “la revolución constitucionalista dejó de ser un movimiento puramente político y se transformó en una revolución social: su nueva idea del derecho y de la justicia no se refería a la forma del Estado, ni a la manera de estructurar los poderes públicos, menos aún al simple cambio de gobernantes, sino a los grandes problemas de la economía, de la propiedad y del trabajo”.<sup>45</sup>

Los constituyentes de 1917 no aceptaron las tradicionales tesis del pensamiento liberal en cuanto a la mínima intervención del Estado en lo económico y lo social. Por el contrario, idearon un Estado sensible a la miseria. Por ello, “se enteró la concepción individualista y liberal del Estado, quedando sustituida por la idea más noble y más humana: el Estado es la organización creada por un pueblo para realizar sus ideales de justicia para todos los hombres”.<sup>46</sup>

Bajo esta concepción, los trabajadores y campesinos dejan de ser parte de un contrato de origen feudal y son tratados como personas. Asimismo, el derecho a la educación gratuita sienta las bases para que todo mexicano tenga un punto de arranque que le permita acceder a iguales oportunidades de desarrollo en materia espiritual, intelectual y laboral.

Otra aportación importante de la Constitución de 1917 fue la propiedad de carácter social tanto de ciertas propiedades agrícolas (el ejido) como de los recursos naturales. Todos estos principios dieron origen a diversas leyes e instituciones que para responder a distintas circunstancias se han ido modificando, proceso que ya se ha expuesto a lo largo del presente trabajo.

Así, hemos dicho que a lo largo de varias décadas, la vida social en México ha cambiado radicalmente. Los derechos sociales que fueron plasmados en la Constitución de 1917 aún continúan vigentes, y a través de diferentes regímenes se fue elaborando una copiosa legislación que protege la salud, garantiza la educación, procura la vivienda, fija mínimos de seguridad social para los trabajadores, regula el crecimiento poblacional y el desarrollo urbano.

No obstante, las distintas condiciones políticas y socioeconómicas que ha prevalecido a lo largo de diferentes épocas en el país, hacen patente la subsistencia de serios y graves rezagos en el terreno social, entre ellos, la pobreza como el fenómeno más lacerante. Por ello, la importancia de una ley adecuada a las exigencias del Desarrollo Social.

---

<sup>45</sup> De la Cueva Mario, “*La Constitución Política*” en México, 50 años de Revolución, T. III, La Política, Fondo de Cultura Económica, México, 1961, pág. 36.

<sup>46</sup> *Ibid*, pág. 37.

## **Concepto de Política.**

De conformidad con el objeto de nuestra investigación, consideramos importante la aportación significativa en el concepto de Política, por ello, daremos cuenta del pensamiento de autores y personajes de otras épocas y países. Existen múltiples acepciones de la palabra política; sin embargo, es importante resaltar que la política se refiere a todo lo relativo al Estado en su sentido más amplio.

El origen de la ciencia política se ubica en la antigua Grecia con los pensadores clásicos de la época y sus razonamientos fundados en la necesidad de sumisión de unos hombres al poder de otros; también exponían las preocupaciones acerca de la organización y funcionamiento de la sociedad integrada bajo un poder exclusivo. La sociedad integrada en un núcleo manifestaba religión, cultura, tradición, poder, economía y función normativa, cuya motivación principal era la comunicación de un ideal de perfección y armonía que rigiera la vida colectiva.

En las obras de Platón encontramos aspectos de índole ético del Estado como la virtud y la justicia, aspectos relativos a la ciencia o teoría política; exponía que la sociedad debía ser gobernada por los más sabios. Su discípulo Aristóteles es considerado como el fundador de la ciencia política al realizar un estudio sobre la sociedad de su época, en ese entonces, ya hablaba sobre la necesidad de una clase media fuerte que disminuyera las diferencias entre los ricos y los pobres.

Recordemos frases célebres de Aristóteles como: “El hombre es un animal político”; “el orden natural derivado de la esencia misma de las cosas” y “la plenitud de la moralidad humana se encuentra en la comunidad política”; “la mejor forma de gobierno es la que se adapta a las necesidades y características de cada pueblo”, entre otras.

En Roma, más que hablar de ciencia política, encontramos que Polibio estudió las instituciones políticas de Roma y manifestó a través sus obras las distintas formas de gobierno; por otro lado, Cicerón expuso la naturaleza del Estado y de la Ley.

En la Edad Media, la política se caracterizó por la hegemonía de ideas y explicaciones teológicas de autoridad; Santo Tomas de Aquino, fue precursor en el análisis de dichas realidades tomando referencia en textos aristotélicos. En la Edad Moderna, en el siglo XVI, Nicolás Maquiavelo fundó la ciencia política moderna; separa la política de la base teológica, es decir, de los aspectos religiosos y morales.

En esa misma época, Juan Bodino, en Francia y Thomas Hobbes en Inglaterra, continuaron la tradición de la ciencia política considerando tipos de conducta humana. De Juan Bodino la parte más importante de la filosofía política fue el principio de soberanía, a Thomas Hobbes se le conoce como el fundador de la ciencia política moderna; los siglos XVII y XVIII se caracterizaron por las diversas corrientes de pensamiento en torno a la política entre los autores más destacados,

encontramos además de Thomas Hobbes a John Lock, a Kant, Rousseau, entre otros, quienes interpretaban a la política como una actividad humana; Montesquieu por su parte, planteó el esquema de la separación de poderes, como antídoto contra el absolutismo.

En este orden de ideas, a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, estalló la Revolución Francesa que dio pauta para darse cuenta por parte de los estudiosos del Estado y la ciencia política que son muchos los aspectos que determinan la actividad política. Augusto Comte, padre del positivismo, a mediados del siglo XIX, estableció que la política requiere obediencia completa.

Etimológicamente, comenta Eduardo Andrade: “el término Política proviene del griego *polis*: ciudad, es decir, la comunidad integrada por un conjunto de hombres que residían sobre un territorio delimitado, que constituía una entidad prácticamente autosuficiente y estaba regida por un gobierno autónomo. Así, *lo político*, o la **Política** era lo perteneciente o relativo a la *polis* o ciudad, y de algún modo hacía referencia a los asuntos que eran de la incumbencia de dicha colectividad, o sea los asuntos públicos.”<sup>47</sup>

En ellas, las formas de conducta para los ciudadanos estaban integradas por un haz de ordenaciones morales, jurídicas y costumbres regionales, sancionadas por el aparato colectivo de la organización. Así, lo político o la Política de algún modo refería a los asuntos del interés colectivo. Normalmente la *polis* estaba asentada en una extensión territorial determinada que comprendía la ciudad, aldeas y granjas, tierras de labor y zona de pastos y bosques, totalmente independiente de las *polis* vecinas.

La política denota un estilo particular del comportamiento humano que se vincula con el gobierno, con el sentido de una comunidad bajo ciertas pautas de acción y conocimiento. La política ha sido conceptualizada por autores, y por el grueso de la población, esencialmente como actividad social, propositiva, que encausa ideales colectivos en un marco de libertad, para crear condiciones favorables transformando esquemas sociales, políticos, jurídicos, culturales, económicos etc; esta actividad no se ciñe a formas debido a su naturaleza espontánea; no obstante su contenido y validez proponen siempre el fortalecimiento del orden jurídico, observándolo o reformándolo. En dicha actividad –la política- se manifiesta una organización y vocación de dirigencia para la consecución de sus fines; ello expresa acciones que implican liderazgo.

En la actualidad y en cuanto a la definición de la política, el diccionario de la Real Academia Española define a la política como: “ 1. Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados; 2. Actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos; 3. Cortesía y buen modo de portarse, y 4. Arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin

---

<sup>47</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *Introducción a la Ciencia Política*, Editorial Oxford, Segunda Edición, México, 1990, pág. 5



determinado.”<sup>48</sup>

González Uribe nos describe qué es la política de manera detallada en cuanto a la forma, contenido y objeto de la misma: “La actividad política se nos presenta, ante todo, como una actividad. La actividad política, en cuanto a su forma, es una actividad humana, social, creadora y libre, o sea, que no está sujeta a normas predeterminadas. En cuanto a su contenido, puede decirse que los actos creadores en que consiste la política, están encaminados a constituir, desenvolver, modificar, defender o destruir un orden; ese orden es el orden fundamental de la sociedad, o sea, el orden jurídico. Y por lo que toca a su objeto, la actividad política se caracteriza por buscar un bien supremo en el orden temporal, que es, tratándose de la sociedad, el bien común; más, como lo busca mediante el ejercicio de un poder que es también supremo en su orden, y cuya expresión más alta es la organización, puede resumirse el objeto de la actividad política diciéndose que consiste en la organización del bien común.”<sup>49</sup>

En cuanto a su finalidad de nueva cuenta, González Uribe lo ilustra en su pensamiento: “la finalidad de la política es conservar y aumentar el poder político, y lo que importa es que tenga éxito, independientemente de la moralidad de los medios de que se sirva”<sup>50</sup>.

Por su parte Eduardo Andrade, define a la Política como: “...conjunto de fenómenos sociales que, mediante una operación de la inteligencia, podemos abstraer del conjunto general mediante el reconocimiento de ciertas características relacionadas con el poder, la influencia, el gobierno y la dirección de diversos grupos, que se presentan en el seno de la sociedad y, finalmente, de toda comunidad identificada como unidad, por cierta capacidad de dominación que la separa de otras”.<sup>51</sup>

La política -como lo contempla Luis Sánchez Agesta en su obra- puede enmarcarse en diversas ciencias, según el enfoque con que se aprecien sus aspectos; como actividad ordenadora de conductas sociales es abordada por la Ciencia Política; como colectividad constituida políticamente, es objeto de la Teoría de Estado; y como orden jurídico y social que fundamenta la vida política de la comunidad, es atraída por el Derecho Político.

En la realidad el derecho, la política y el desarrollo social, no es posible, ni conveniente conceptualizarlos en forma separada, porque la realidad social exige desarrollo a través de prioridades y acciones concretas (política pública), en apego al orden jurídico que busca justicia social cuya finalidad es el bien común.

La política se concibe también como vocación de servicio desde la sociedad,

---

<sup>48</sup> *Idem.*

<sup>49</sup> González Uribe, *Teoría Política*, Editorial Porrúa, México, 1989, pág. 24.

<sup>50</sup> *Ibid*, pág. 634.

<sup>51</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *op. cit.*, Pág. 7.

partidos políticos y la Administración Pública Federal. Vocación de servicio, presentando, impulsando, reconociendo, defendiendo, legislando, representando y satisfaciendo las demandas sociales. Nuestra Carta Magna, consagra esa respuesta social que el Estado, como construcción colectiva se debe a la población, pues por ello cuenta con el poder; surgido de la interrelación social y cimentado en la voluntad superior.

Educación, salud, alimentación, vivienda, empleo, como necesidades básicas de la sociedad son la estrategia estatal, que a través de esa organización especial (Administración Pública) se atienden buscando allegar soluciones y beneficios a la población, aunque nada fácil resulta por la diversidad de los grupos sociales y el entramado político; sin embargo, en la transición hacia la democratización de la vida nacional y sus instituciones, se hacen presentes grupos y manifestaciones políticas desde distintos ámbitos: los partidos políticos que impulsan a los representantes populares; la participación social organizada; el Poder Ejecutivo, cuyo Titular impulsa las acciones de su plataforma, compromisos y actitudes que generaron simpatía social.

Desde cualquier óptica, estos conceptos, base del desarrollo, derivan y generan vínculos permanentes que promueven la dinámica social, la que incidirá a su vez en nuevas relaciones y actualizaciones en los contenidos y esquemas del derecho y la política. En esa congruencia nacen las condiciones –más y mejores- del desarrollo social.

### **Concepto de Desarrollo Social.**

Conceptualizados el derecho y la política, haremos lo propio con el desarrollo social que se sustenta en la norma y se instrumenta en políticas y acciones públicas. Antes de abordar el tema de desarrollo social como tal, consideramos importante determinar qué es el “desarrollo” en sí mismo y el término “social”, así como las implicaciones que tienen en el ser humano.

Para la filosofía del desarrollo, el ser humano debe ser considerado en su totalidad, es decir, de una forma integral que no sólo considere las necesidades físicas o materiales, como lo es el poseer bienes, sino los valores morales, ya que el ser humano vive en sociedad y para desarrollarse necesita de los demás para llevar a cabo los ideales a los que aspira; nos referimos a la justicia social que implica entre otras cosas que todos tengan las mismas posibilidades y derechos de una vida digna.

El individuo, en su vida cotidiana, se apoya en las costumbres pero cuando éstas no se encuentran fortalecidas, su nivel de vida se ve reducido, restándole oportunidades para acceder a estratos superiores dentro de la sociedad. Cuando las costumbres sociales no son consistentes en el individuo, este ocupa, junto con otros miembros de la sociedad en condiciones semejantes un nivel de vida desarrollo y estrato inferior, incrementando el rezago social y complicando la

responsabilidad y actuación del Estado, el Gobierno y la Administración Pública. Por ello, el desarrollo debe involucrar a todos y no a unos cuantos, la segregación social es un obstáculo para el desarrollo; al respecto, Romano García comenta: “La ética social exige que el bien común sea el fruto de una cooperación, quehacer social y comunitario: sólo así podría ser participado por todos.”<sup>52</sup>

Por lo que hace al término “social”, la Comisión Económica para América Latina, establece que: “En su sentido más amplio, la expresión “social” significa “relativo a la sociedad” o “colectivo”. En ese sentido, la economía es una “ciencia social” y todos los aspectos del cambio y del crecimiento de las sociedades son parte de un proceso social global. Sin embargo, cuando el término “social” se opone al “económico”, el usuario generalmente está pensando en una de dos interpretaciones más limitadas, o en ambas a la vez. Lo “social” puede referirse a los aspectos del desarrollo que se relacionan con el bienestar humano: a los niveles ascendentes de vida y a la distribución más equitativa de los bienes materiales y culturales que podría acompañar o seguir a los incrementos de la producción derivados del “desarrollo económico”. O bien lo “social” podría referirse a la estructura de la sociedad y al “desarrollo social”, a los cambios en la estratificación y en la movilidad, a la participación cada vez más amplia en la comunidad nacional, requisitos todos para el desarrollo económico, o factores concomitantes de él”.<sup>53</sup>

Más adelante explica la CEPAL en la obra antes citada: “...las tres interpretaciones tienen raíces profundas en la evolución de la teoría y la política social en diversas partes del mundo, a fines de los años cuarenta se observó un auge repentino de la segunda interpretación, es decir, la del bienestar humano. A las nuevas organizaciones intergubernamentales se encomendaron tareas que abarcaban una variedad sin precedente de problemas sociales y económicos, y en declaraciones con respaldo internacional se incluyeron los aspectos principales del bienestar y de los niveles de vida entre los derechos humanos universales”.<sup>54</sup> Para la CEPAL, “la concepción del desarrollo social como suma de las actividades en sectores distintos financiados y regulados parcialmente por el sector público, sigue siendo muy corriente, con distintas variaciones derivadas del punto de vista ya económico, ya vinculado al bienestar humano, que sostengan sus defensores”.<sup>55</sup>

“De acuerdo con una publicación de la ONU, el concepto de desarrollo social apareció desde hace alrededor de tres décadas, cuando la atención internacional se volvió hacia la problemática social de diversos países que consistía en generalizados bajos niveles de vida para la población mayoritaria que no podrían ser enfrentados, a la manera como se hacía en las sociedades industriales, mediante ayudas a minorías rezagadas o leyes protectoras para los pobres, sino

---

<sup>52</sup> García Romano, *Justicia Social y Desarrollo*, Editorial ZYX, S. A., Madrid, 1966, pág. 11.

<sup>53</sup> *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas, Nueva York, 1969, pág. 152.

<sup>54</sup> *Idem.*

<sup>55</sup> *Ibidem.*, pág.154.

únicamente a través de ciertos mecanismos redistribuidos y prestando algunos otros servicios, pues se trataba de una problemática que afectaba a toda la sociedad. Por tanto, según se consideró, sin defecto de atender aspectos como aquéllos, el problema medular era aumentar las tasas de desarrollo entendido éste como un proceso de alcance nacional que no beneficiase únicamente a una minoría privilegiada.”<sup>56</sup>

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, fue un acontecimiento importante que incidió positivamente en la concepción social del bienestar; lo que tuvo repercusión en todo el mundo al propiciar la creación de leyes, instituciones públicas, programas de educación, salud, seguridad social, vivienda; entre otros.

El atraso económico de algunos países captó la atención internacional pero los asuntos económicos y los asuntos sociales no se habían conjuntado en las mismas acciones. Posteriormente se comprendió la necesidad de una concepción unificada que juntó a los modelos objetivos económicos para fortalecer la importancia de sus programas, con el derecho a mayores recursos públicos ya que sus actividades contribuían al bienestar humano y a la productividad, lo que daría lugar al desarrollo social.

Elementos básicos del desarrollo social, son todos los aspectos que permitan la mayor igualdad de oportunidades en la educación, promoción social, igual poder de contratación y más ocupación productiva. La seguridad social, interpretada en un sentido de solidaridad es considerada como mecanismo de redistribución de las sociedades capitalistas modernas que debe ser apoyado por sistemas tributarios progresivos. Otro elemento del desarrollo social son los cambios de las actitudes y costumbres sociales tendientes a la modernización.

“El Desarrollo Social se define como el conjunto de elementos que concurren a lograr una distribución más igualitaria de la riqueza y del ingreso nacionales con miras a maximizar el bienestar y, por ende, a combatir la pobreza. Figuran como elementos básicos del desarrollo social, todos aquellos aspectos que permitan avanzar hacia la mayor igualdad posible de las oportunidades de toda índole, entre cuyos mecanismos inmediatos más importantes están la educación, la promoción social, la igualación de poderes de contratación y, muy destacadamente, la existencia de los niveles más altos posibles de ocupación productiva, marco en el cual la seguridad social, interpretada como un débito sobre el producto nacional derivado de un sentido de solidaridad hacia quienes se hallan en estado de dependencia económica o de quienes son afectados por riesgos sociales, es considerada como el gran mecanismo de redistribución de las sociedades capitalistas modernas que debe ser apoyado por sistemas tributarios progresivos. Asimismo, suelen incluirse en el desarrollo social los cambios en las actitudes y costumbres sociales, dentro de una creciente orientación a la

---

<sup>56</sup> González Salazar Gloria, *op.cit.*, pág. 67.

modernización”.<sup>57</sup>

En México, el desarrollo social abarca: la seguridad social, salud, educación, alimentación, abasto y distribución de bienes básicos, desarrollo regional, generación de infraestructura básica, (electrificación, drenaje, alcantarillado, vías de comunicación, entre otros). La vivienda se incluye en la inversión pública con la creación de hospitales y escuelas por ejemplo, diferenciándose del gasto social.

El desarrollo social, está determinado por el desarrollo económico, político y cultural; en los países capitalistas producción y distribución determinan una disociación entre lo social y lo económico, por la oposición del carácter social de la producción y el interés privado. Por ello, el Estado debe regular esta relación socioeconómica.

En apoyo al desarrollo social, contamos con el desarrollo político que a través de la participación de los distintos sectores de la sociedad, se manifiesta en las decisiones económicas, políticas y sociales, ya que demanda soluciones a la problemática social; asimismo, exige dirección y certidumbres, así como herramientas y técnicas para administrar programas sociales ágiles y económicos, técnicos y funcionales, que realizan el fin de las políticas del desarrollo social.

“La democratización de las instituciones, manifiesta la creciente participación de los sectores de la población en las decisiones económicas, políticas y sociales, particularmente de aquellas que afectan a las mayorías; es decir, la democratización política comprende la capacidad participativa de las mayorías para plantear demandas y exigir su cumplimiento; o sea, para hacerse oír y hacer efectivos sus derechos y aumentar su participación en el ingreso nacional; en este aspecto es trascendente la participación de los partidos políticos, la capacidad organizativa laboral de sus agremiados y más recientemente la intervención de las organizaciones no gubernamentales”.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Bienestar y desarrollo socioeconómico, Centro Interamericano de Administración del Trabajo, *Proyecto Regional*, (OIT/PNUD/RLA, 71, 254, LIMA, Perú, 1973), citado por González Salazar Gloria, *op. cit.* Pág. 86.

<sup>58</sup> Las organizaciones no gubernamentales (ONG) han venido cobrando cada vez mayor importancia y notoriedad en la atención de carencias sociales y problemas de interés público de los que antes, salvo excepciones, se ocupaban fundamentalmente el Estado o los partidos políticos. En México las ONG han venido adquiriendo creciente importancia y desempeñan un papel cada vez más notorio en asuntos de interés público, como la promoción del desarrollo, la vigilancia de los procedimientos electorales y la defensa de los derechos humanos, sus objetivos son diversos, pero se destacan los de asesoría política o profesional; las hay de carácter asistencial, con fines de atención a distintas formas del bienestar (diversos servicios de salud, sociales, de apoyo al ingreso y a la manutención, emergencia y asistencia); culturales (organizaciones religiosas, étnicas, comunales, defensa de derechos, valores, creencias y símbolos colectivos); recreativas; informativas y educativas (difusión de conocimientos, ideas, noticias); de desarrollo económico-social (combinan recursos individuales para mejorar la infraestructura, las instituciones y la calidad de vida de la comunidad; promoción de la vivienda y del empleo y capacitación); orientadas a temas específicos (protección del ambiente o de animales); cívicas y de apoyo (orientadas a mejorar el sistema político), y filantrópicas. La diversidad de origen ideológico de las organizaciones, de sus miembros y dirigentes constituye un obstáculo para dar un tratamiento

“La CEPAL, define el desarrollo económico como crecimiento autosustentado con la sola inclusión de los aspectos sociales, políticos, etcétera, del proceso, ha eludido en parte dicho tipo de problemas”<sup>59</sup>. La política social, resultado del desenvolvimiento económico, político y cultural, debe atender en lo fundamental el incremento de los niveles de vida de la población, con la exigencia de insertar el contenido social en dicha política.

Importante es que los niveles de vida reflejen participación de los grupos sociales en los bienes y servicios producidos por las instituciones que la sociedad ha creado para la satisfacción de necesidades materiales y culturales, y por lo tanto, impliquen el disfrute en mayor cantidad y calidad de los beneficios sociales. De esta forma los incrementos de los niveles de vida, la creación y evolución de las instituciones sociales correspondientes se hallan ligados al concepto y proceso de desarrollo social.

---

unificado a las ONG, debido a que las que provienen de izquierda conciben su trabajo como militancia, las empresariales dan prioridad a factores de eficiencia y plantean extender valores de mercado entre los destinatarios de las políticas; finalmente las insertas en la Iglesia plantean modificar los valores de la población receptora de la ayuda, de manera paralela a su actividad de promoción del desarrollo. A pesar de estas diferencias centrales, y otras de menor importancia hay algunos rasgos comunes de estas organizaciones tanto nacionales como internacionales. Las ONG son producto y expresión de la creciente diferenciación social, que se manifiesta en la difusión de valores postmateriales, como la calidad de vida, la preocupación por derechos específicos, a la vez que el interés por demandas de carácter más clásico, ligadas a objetivos de lucha por la democracia y de defensa de derechos reconocidos pero no respetados, como los de los pueblos indígenas, y a propósitos de satisfacción de demandas de sectores desfavorecidos. Las ONG también son resultado de cambios políticos relacionados con la mayor diferenciación del sistema, con el debilitamiento del corporativismo como pilar central del régimen político y con ciertas permanencias, entre otras, las que se dan en el plano cultural. El conjunto de fenómenos que coadyuvó a modelar este proceso forma parte del cambio político institucional que se viene dando en México desde mediados de los años setenta. Con la reforma política de 1977, que amplió la representación proporcional y dio inicio al acceso de la izquierda a canales institucionales de participación, un sector de los militantes que participaba en grupos de esta tendencia dejó de sentir que los partidos eran formas adecuadas de participación y se volcaron a "organizar a la sociedad", ya que veían con escepticismo la posibilidad de la izquierda de transmitir eficazmente las demandas de los sectores populares a las instancias de la toma de decisiones del país. En el ámbito de la sociedad, el proceso de creación de organizaciones orientadas a atender el bienestar y satisfacer demandas de diversos grupos sociales, se amplió a raíz de los temblores de 1985, cuando la gran dimensión que alcanzó la tragedia desbordó la capacidad de respuesta institucional e influyó en que se aceptara y diera cabida a toda forma de participación espontánea. A partir de entonces, cobró reconocimiento social la labor de organizaciones autónomas en la atención de problemas de interés colectivo. En síntesis, en la corriente que conduce al auge de creación de las ONG convergen sectores y demandas sociales que no encuentran canales adecuados para expresarse, y modalidades de acción que no se sienten cómodas dentro de las formas establecidas, o bien, las formas establecidas no ofrecen maneras adecuadas a las nuevas demandas, que la sociedad genera con la mayor diferenciación social. Gordon R. Sara, *La Cultura Política de las Organizaciones no Gubernamentales en México*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Revista Mexicana de Sociología No. 1/97, enero-marzo, México, 1997, págs. 53-65.

<sup>59</sup> González Salazar Gloria, *op. cit.*, pág. 78

El desarrollo social se concibe como la estrategia fundamental del Estado para cumplir sus objetivos, que son fortalecer la soberanía, otorgando condiciones satisfactorias de vida a la población ( sociedad ). El desarrollo social constituirá el avance a un mayor bienestar como la satisfacción de aspiraciones individuales y sociales con oportunidades razonables de participación en la creación del producto social y en los resultados materiales y culturales.

Existen otras áreas del desarrollo y del bienestar social adscritas al presupuesto público, por ejemplo, la educación gratuita o subsidiada cuando menos en su nivel estatal, aunque en ocasiones en sus niveles medio y superior se encuentran privatizadas, así como renglones del adiestramiento y de la capacitación para el trabajo; también, la salud pública y la asistencia social, los servicios urbanos, parques, museos y ciertos rubros culturales, de esparcimiento y servicios diversos.

#### **4. Fundamento Jurídico de estos Productos Sociales en México.**

En México el desarrollo social ha estado presente con diversas normas sociales que la ciudadanía ha reconocido, a través del Derecho Social; la sociedad misma en atención a su entorno, idiosincrasia, evolución cultural, histórica y genio colectivo, tiene una manera de concebir sus aspiraciones comunes a través de la organización social, que denota un proyecto de vida colectiva o proyecto concreto de vida social, en una etapa histórica específica, y con una visión del mundo y del hombre.

La naturaleza del derecho y la política la podemos encontrar en el más íntimo sentido de esencia axiológica y pertenencia colectiva de los individuos; los valores propuestos y surgidos desde su vocación de bien y hacia una vida común pacífica han logrado construir estas bases fundamentales como lo son la política y el derecho; consecuencia de ello es también el diseño y elaboración de conceptos como el del desarrollo social.

La experiencia tradicional y actual marcan rumbos, fortalecen los elementos sociales del desarrollo desde distintos enfoques: histórico, jurídico, político, gubernamental, administrativo, y desde la misma perspectiva de los integrantes de una comunidad, que por su dinámica social construyen mecanismos de participación y escaños de evolución.

De esta manera, y refiriendo una de las experiencias más importantes y momentos evolutivos, encontramos que la Constitución de 1917 que integró un proyecto concreto de vida social derivado del movimiento revolucionario de 1910, con un contenido nacionalista y orientaciones hacia una sociedad más justa e igualitaria; estableció el inicio del Derecho Social y bases para que el Estado a través de sus órganos se responsabilizara de tan reivindicatorio proyecto.

En nuestra Constitución, se han registrado diversas reformas y han surgido leyes

reglamentarias, dichas reformas y leyes, derivan de las aspiraciones nacionales básicas de la organización social. En este contexto resulta importante destacar las bases vigentes de la Constitución sobre las que podría considerarse el proyecto social de México, a saber:

<b>Artículo 3</b>	Reformado (13 de diciembre de 1934).	Dispuso que la educación que imparte el Estado será socialista. Se dictaron las normas de acuerdo a las cuales los particulares podrán ser autorizados para impartir educación. La educación primaria se volvió obligatoria y el Estado (Federación, Estados y Municipios) impartirá educación primaria, secundaria y normal; además de excluir toda doctrina religiosa.
	Se reformó todo (30 de diciembre de 1946).	Implementó la supervisión del Estado en la educación superior, así como un criterio de “desarrollo armónico”, con carácter democrático, nacional y humano. Hizo extensivo el carácter gratuito de la educación a todos los niveles que impartirá el Estado.
	Se adicionó la fracción VIII y la actual VIII pasó a ser IX (9 de junio de 1980).	Elevó a rango constitucional la autonomía de las universidades, y el respeto a la libertad de cátedra, investigación y discusión de las ideas. Dispuso que las relaciones laborales del personal académico y administrativo de estas instituciones, se regirán por el apartado “A” del artículo 123 Constitucional
	Se derogó la fracción IV, se reformó la fracción I para pasar a ser fracciones I y II y se recorrieron en su orden las fracciones II y II para pasar a ser III y IV (21 de enero de 1992).	Suprimió la discrecionalidad del Estado para retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en instituciones particulares. Suprimió la restricción a las



		corporaciones religiosas para impartir la educación primaria, secundaria y normal, y se amplió a todos los particulares la oportunidad de impartir la educación a todos sus niveles.
	Se reformó el primer párrafo y pasó a ser segundo, se adicionó un primer párrafo y se reformaron las fracciones III a VII, y se recorrieron en su orden las fracciones VIII y IX, para pasar a ser VII y VIII (5 de marzo de 1993).	Garantizó el derecho a la educación de cada individuo, así como la obligación del Estado Federación, Estados y Municipios a impartir la educación preescolar, primaria y secundaria. Suprimió el texto de la fracción IV y en su lugar se ubicó el texto de la fracción VII.

	Se reformó el párrafo primero fracciones III, V y VI.	<p>Establece el derecho de todo individuo a recibir educación . El Estado – Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación obligatoria.</p> <p>La fracción III establece que el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República.</p> <p>Es importante resaltar el aspecto incluyente de esta reforma al establecer que el Ejecutivo Federal deberá considerar la opinión de los gobernadores de los estado, así como de los sectores sociales involucrados en la educación.</p> <p>La fracción V establece la obligatoriedad del Estado en la impartición de la educación en el nivel preescolar, primaria, secundaria y de nivel superior.</p> <p>La obligatoriedad del Estado de impulsar la investigación científica y la difusión de la cultura.</p> <p>En la fracción VI establece que los particulares podrán impartir la educación en todos sus tipos y modalidades y el Estado otorgará y retirará el reconocimiento y validez oficial.</p>
<b>Artículo 4</b>	Se reformó el segundo párrafo (31 de diciembre de 1974).	Elevó a rango constitucional la igualdad entre el varón y la mujer, así como la libertad sobre el número y esparcimiento de hijos.
	Se adicionó con un tercer párrafo (18 de marzo de 1980).	Incorporó a la Constitución el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades, a la salud física y mental.
	Se adicionó con un párrafo	Garantizó el derecho a la salud y

	penúltimo (3 de febrero de 1983).	se dispuso sobre el acceso a los servicios de salud.
	Se reformó el cuarto párrafo (7 de febrero de 1983).	Integró a la Constitución el derecho de la familia mexicana a una vivienda digna y decorosa.
	Se adicionó un párrafo primero y se recorrieron en su lugar los anteriores primero a quinto para ser segundo a sexto (28 de enero de 1992).	Incorporó expresamente la composición pluricultural de la Nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas
	Reforma del 28 de junio de 1999.	Establece el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de toda persona. También establece la rectoría del Estado del Desarrollo Nacional integral y sustentable
	Reforma del 7 de abril de 2000. Se adiciona un último párrafo.	Incorpora el derecho de los niños y niñas a la satisfacción de necesidades básicas como la alimentación, salud, educación y el sano esparcimiento. Establece también la obligatoriedad del estado de propiciar el respeto a la dignidad de la niñez.
	Reforma del 14 de agosto de 2001	Se derogó el párrafo primero.
<b>Artículo 25</b>	Se reformó el párrafo primero y se adicionaron siete párrafos (3 de febrero de 1983).	Estableció la rectoría económica del Estado mediante la planeación, conducción, coordinación de la actividad económica nacional, con la participación de los sectores público, social y privado. Asimismo, estableció que el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas.



	Reforma del 28 de junio de 1999.	Establece el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, asimismo, establece la rectoría del Estado en cuanto al desarrollo nacional integral y sustentable.
<b>Artículo 26</b>	Se reformó el párrafo primero y se adicionaron tres párrafos (3 de febrero de 1983).	Instituyó el fundamento del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional mediante la participación de los diversos sectores. Asimismo, estableció un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetará la Administración Pública Federal. Facultó al ejecutivo para establecer los programas de participación en el sistema de planeación democrática y para determinar los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para la coordinación con los Estados y particulares.
<b>Artículo 27</b>	Se reformó y adicionó la fracción IX; se adicionaron las fracciones III, VI, VIII, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII y XVIII (10 de enero de 1934).	Precisó en su párrafo tercero que el fraccionamiento de los latifundios será para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación. Cambiaron los términos de pueblos, rancherías y comunidades por los de núcleos de población. Agregó al párrafo tercero la confirmación de dotaciones de conformidad con el Decreto del 6 de enero de 1915, y se agregó a la fracción III. Instituyó el que las instituciones de beneficencia, tengan capitales impuestos por bienes raíces. Integró la fracción VI que habla del derecho a las tierras, aguas y bosques comunales por parte de las poblaciones que guardan

		<p>estado comunal.</p> <p>Agregó un segundo párrafo a la fracción III, declarando nulas las diligencias que hayan privado de tierras, bosques y aguas a las comunidades que guardan estado comunal.</p> <p>Integró las fracciones VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII y XVIII en las que se creó una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las leyes agrarias y un cuerpo consultivo, una Comisión Mixta, Comités Particulares y Comisariados Ejidales con las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias les fijen.</p>
	Reforma del 6 de diciembre de 1937 en su fracción VII.	Plantea que los núcleos de población que de hecho o derecho tenga propiedad comunal podrán disfrutar de ella y que los límites de los terrenos comunales.
	Reforma del 9 de noviembre de 1940.	Se estipula que que el petróleo, carburos de hidrógeno sólidos, líquido o gaseosos se llevará a cabo por la Nación.
	Reforma del 21 de abril de 1945 en su párrafo quinto.	Establece nuevas formas de la propiedad privada en los elementos naturales para obras de beneficio común tales como las presas de captación y sistemas de riego.
	Reforma del 12 de febrero de 1947 en sus fracciones X, XIV, y XV..	Tiene por objeto estimular el desarrollo de la pequeña propiedad y simplificar los trámites agrarios.
	Reforma del 2 de diciembre de 1948.	Versa sobre la adquisición de propiedad privada de inmuebles para el servicio de sus embajadas o legaciones.
	Reforma del 20 de enero de 1960. Se reformaron los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo fracción I	Establece el dominio directo de los recursos naturales.

	Reforma del 29 de diciembre de 1960. se adiciona el párrafo sexto.	Se estipula que corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar distribuir y abastecer energía eléctrica para la prestación del servicio público.
	Reforma del 8 de octubre de 1974.	Establece la capacidad de los Estados y del Distrito Federal para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para el servicio público, así como la creación de una comisión mixta para este efecto.
	Reforma del 6 de febrero de 1975.	Propone que el gobierno Federal designe los casos en que las leyes deben prever las reservas nacionales y suprimirlas, tratándose de petróleo, carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o minerales radiactivos, no se otorgar
	Se adicionó el párrafo tercero (6 de febrero de 1976).	Incorporó las modalidades de la propiedad privada.
	Se adicionaron las fracciones XIX y XX (3 de febrero de 1983).	Instituyó el desarrollo integral del campo y la justicia agraria expedita.
	Se reformó el párrafo tercero (10 de agosto de 1987).	Establece lo relativo a los asentamientos humanos y el adecuado destino de la tierras para ejecutar obras públicas y planificar el crecimiento de centros de población preservación del equilibrio ecológico.
	Se reformaron el párrafo tercero y las fracciones IV, VI; primer párrafo VII; XV y XVII; se adicionaron los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX y se derogaron las fracciones X a XIV y XVI (6 de enero de 1992).	Dio por terminado el reparto agrario, se crearon los tribunales agrarios. Reconoció la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal. Reconoció los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas. Suprimió la prohibición a las corporaciones civiles de tener una propiedad o administrar bienes raíces y la adquisición de terrenos rústicos por parte de las

		sociedades mercantiles por acciones.
<b>Artículo 73</b>	Se reformó la fracción XXVII y se agregó un segundo párrafo (30 de julio de 1921).	Estableció que se pueden organizar y sostener escuelas rurales, elementales, superiores y secundarias, y que la Federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional. Suprimió el que las escuelas puedan ser sostenidas por la iniciativa de los particulares.
	Se reformó la fracción X (31 de agosto de 1929).	Amplió las facultades del Congreso para expedir leyes en materia de trabajo.
	Se reformó la fracción X (29 de marzo de 1933).	Facultó al Congreso para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución.
	Se reformó la fracción XXV (4 de diciembre de 1934).	Concedió facultades al Congreso para establecer escuelas, legislar en materia educativa y dictar leyes para el adecuado funcionamiento de la federación, estados y municipios en materia educativa.
	Se adicionó la fracción XXIX-C (29 de enero de 1976).	Facultó al Congreso para expedir leyes que establezcan concurrencia del gobierno federal con los estados y los municipios en materia de Asentamientos Humanos.
	Se adicionaron las fracciones XXIX, XXIX-E y XXIX-F (2 de febrero de 1983).	Instituyó la facultad del Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico y social. Sobre la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera y la transferencia de tecnología



		científica, así como su generación y difusión, que se requiere para el desarrollo nacional.
	Reforma del 28 de enero de 1992	Plantea que las asociaciones religiosas puedan adquirir bienes indispensables para su objeto, apegándose a su objeto no lucrativo.
	Se reformó la fracción XXIII (30 de diciembre de 1994).	Facultó al Congreso para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública, así como para la organización, funcionamiento, ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.
<b>Art. 123</b>	Se reformó el párrafo primero y la fracción XXIX (6 de septiembre de 1929).	Se suprimió la facultad para que las legislaturas locales expidan leyes de trabajo. Se mencionó la expedición de la Ley del Seguro Social que incluye el seguro de enfermedades.
	Se reformó la fracción IX (4 de noviembre de 1933).	Cambió el nombre de Junta Central de Conciliación por el de Junta Central de Conciliación y Arbitraje, y se precisó que ésta fijará el salario mínimo en defecto de las comisiones especiales que se formarán en cada municipio.
	Se reformó la fracción XVIII (31 de diciembre de 1938).	Se reconoce el derecho a huelga.
	Se adicionó la fracción XXXI (18 de noviembre de 1942).	Se estableció la jurisdicción y competencia de los estados para legislar en materia del trabajo. Se estableció la competencia y jurisdicción de la federación de forma exclusiva para legislar en materia de trabajo en ramas como las siguientes: eléctrica, cinematográfica, hulera,

		ferrocarrilera, azucarera, etc., también en lo relativo a paraestatales y las empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal o que realicen trabajos en zonas federales y aguas territoriales; conflictos entre entidades federativas y las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones.
	Se reformó el primer párrafo. Se reformó el texto del inciso "A". Se reformó el inciso "B" con todas sus fracciones (5 de diciembre de 1960).	Se estableció que el Congreso expedirá las leyes sobre materia de trabajo. Creó el resto del inciso "A" que regula las relaciones de trabajo entre particulares, obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y todo contrato de trabajo. Estableció las bases de regulación de las relaciones de trabajo entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y de los territorios federales y sus trabajadores.
	Se reformó el párrafo segundo de la fracción IV del inciso "B" (27 de noviembre de 1961).	Se estableció que los salarios se figuran en presupuestos. Su cuantía no puede ser disminuida durante la vigencia de dichos presupuestos.
	Se reformó la fracción XII del apartado "A" (14 de febrero de 1972).	Estableció a las empresas agrícola, industrial o de cualquier otro giro. Estableció que éstas tienen obligación de contribuir con aportaciones al Fondo Nacional de Vivienda para construir en favor de los trabajadores para que adquieran vivienda en propiedad. Se estableció la creación de la ley y el organismo encargados de administrar el Fondo Nacional de la Vivienda. Estableció la obligación de que las empresas deben establecer

		<p>escuelas y cualquier servicio necesario a sus trabajadores cuando por razón de su ubicación no lo tengan.</p> <p>Se prohibió la venta de alcohol y el establecimiento de casas de juego en los centros de trabajo.</p>
	<p>Se reformó el inciso f) de la fracción XI del apartado “B” y se le adicionó un párrafo al segundo de la fracción XIII (10 de noviembre de 1972).</p>	<p>Se establecieron las prestaciones en materia de vivienda para los trabajadores del Ejército y la Fuerza Armada.</p>
	<p>Se reformó el primer párrafo del apartado “B” (8 de octubre de 1974).</p> <p>Se reformaron las fracciones II, V, XI; XV; XXV y XXIX del apartado “A”. Se reformaron las fracciones VIII y XI del inciso “B” (31 de diciembre de 1974).</p>	<p>Se estableció lo relativo a las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del D. F., y sus trabajadores. Se eliminó lo relativo a las entidades federativas.</p> <p>Se estableció la jornada de trabajo nocturno de siete horas.</p> <p>Se prohibieron después de las diez de la noche labores insalubres, peligrosas o industriales y todo trabajo nocturno para menores de 16 años.</p> <p>Se reguló la situación de la mujer trabajadora durante el embarazo y la lactancia.</p> <p>Se reguló el trabajo extraordinario, estableciendo su periodicidad máxima y su tiempo de duración; así como el porcentaje de salario que se cubrirá por estos trabajos.</p> <p>Se estableció en favor de los trabajadores el servicio de colocación, ya sea por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier institución oficial o particular.</p> <p>Se estableció que la ley dictará las normas en materia de seguridad social para los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.</p>

		Se estableció el escalafón.
	Se adicionó la fracción XXXI del Apartado "A" (6 de febrero de 1975).	Se elevó a rango de garantía social la capacitación a la clase obrera.
	Reforma del 9 de enero de 1978.	Se estableció la obligación del patrón para capacitar y adiestrar a sus trabajadores.
	Reforma del 9 de diciembre de 1978.	Se cambió la forma en cuanto divide en incisos numerados las actividades de competencia exclusiva de la federación. Se aumentó dentro de la enumeración a la industria de ferrocarriles y del tabaco. Se aumentó el último párrafo relativo a la competencia de la federación en materia de conflictos laborales, contratos colectivos, obligaciones patronales en materia educativa, capacitación, adiestramiento y seguridad social.
	Reforma del 19 de diciembre de 1978.	Se planteó el derecho al trabajo digno y social útil a efecto de que se promueva la creación de empleos y la organización social para el trabajo.
	Se adicionó la fracción XIII bis al apartado "B" (17 noviembre de 1982).	Se estableció que las instituciones bancarias se regirán para lo relativo a las relaciones laborales con sus trabajadores por el apartado "B".
	Se reformó la fracción VI apartado "A" (23 de diciembre de 1986).	Se cambió a los siguientes términos: áreas geográficas y actividades económicas. Se estableció una Comisión Nacional de Salarios Mínimos. Se establecieron Comisiones Especiales de carácter consultivo. Se omitió lo relativo a los trabajadores del campo.
	Se reformó y adicionó el apartado "A" fracción XXXI inciso a) Se reformó la fracción XIII Bis del apartado "B" (27 de junio de	En el inciso A de la fracción XXXI se incluyó el término "servicios" y al final se agregó un número 22 denominado "Servicios de Banca

	1990).	y Crédito”. Se eliminó al Banco Central de la Disposición.
	Se reformó la fracción XIII bis apartado “B” (20 de agosto de 1993).	Se estableció que el Banco Central y las entidades de la Administración Pública adscrita al Sistema Bancario Nacional se regirán en cuanto a las relaciones laborales conforme a lo dispuesto por el apartado B.
	Se reformó la fracción XII apartado “B” (31 de diciembre de 1994).	Se estableció que el Consejo de la Judicatura Federal resolverá conflictos laborales entre el poder judicial y sus servidores. La Suprema Corte resolverá conflictos entre ellos y sus empleados.

La Constitución de 1917, impulsó la naturaleza jurídico-política de la organización, permanencia y defensa de los intereses colectivos, por ello tiene una fuerte definición social, particularmente en materia agraria y laboral; ese rumbo y mecanismo social se procuró con el deber ser (el derecho) orientado por la representatividad, relación y participación con el propósito de ser y estar en condiciones de democracia: igualdad, equidad y justicia. Sin embargo, los escenarios del derecho, política y de la misma sociedad han cambiado –hay que decirlo, a veces sin evolución- desde ese entonces, algunas situaciones se han complicado y también dificultan el avance de estas aspiraciones sociales: la población ha crecido en forma ostensible, los satisfactores y los medios para obtenerlos se reducen, la economía se vuelve importante y reclama un espacio de atención preferente en el contexto nacional; ello ha obligado y marcado la pauta del desarrollo como lo hemos advertido anteriormente en este estudio con un enfoque económico, marginando el contenido social.

Si bien es cierto que esto ha tornado interesante las características de la política y del deber ser, no menos cierto es que se trata de un reto estimulante en donde la diversidad política encuentra mayor oportunidad de ámbito y respuesta, además, exige que se pongan a la luz de la opinión pública conductas que ofenden a la sociedad y transgreden el Estado de Derecho.

Retomando la evolución jurídica de los aspectos sociales diremos que fue en 1934, cuando se reconoció uno de los derechos más identificados con la política social, como es el derecho a la educación primaria; en 1974 se reconoció apenas el derecho a la seguridad social para el conjunto de trabajadores mexicanos,

mientras que en 1978 se elevó a rango constitucional el derecho al trabajo; en 1983 se reconoció el derecho a la salud y a la vivienda digna, en 1993 el derecho de la instrucción primaria, y el de alimentación se reconoció hasta 1995.

La misma Carta Magna prevé la vida política nacional desde la soberanía social, su forma y oportunidad de enriquecer su contenido. La política y el derecho encausan la vocación estatal de fortaleza y desarrollo social, a través de esa organización especial que es la Administración Pública mediante la política social.

La conformación de la política social, a través de los derechos fundamentales que la constituyen, es un hecho reciente en nuestro país, como también son las medidas para combatir la pobreza y los programas que se han implementado, ya precisados con anterioridad. La política ha incidido en el desarrollo social reformándola, buscando soluciones integrales y de desenvolvimiento económico, enfrentado las crisis, interrelacionando metas productivas que rectifiquen el rumbo y coincidan con aspiraciones de redistribución del ingreso, propiciando una mayor participación social popular en los compromisos, los esfuerzos y beneficios. Esto impactará positivamente en el logro de una mejor distribución sectorial y territorial del desarrollo, así como la atención específica de áreas o sectores particularmente rezagados.

La norma legal es rectora de la convivencia social y garante de los objetivos de desarrollo. El respeto a esa tradición y la conciencia de tal valor han permitido, a su vez, la construcción y permanencia de un Estado de leyes inmerso en un decidido proceso de modernización. El proceso de cada decisión política y su correspondiente corrección ha de encontrar una base jurídica o normativa; el trabajo, consiste en ubicar en dónde no existen o no son suficientes para sustentar los alcances de las acciones adoptadas, para lo cual se hará necesario actualizarlas.

En lo político se presentó un cambio, la Reforma del Estado propició un cambio; hoy, se requiere que haya criterios normativos socialmente aceptados en un esquema político más coherente con el modelo de desarrollo que se propone, revitalizando un concepto institucional de la economía dentro del derecho, aportando certidumbre jurídica y estabilidad en la interacción de los actores sociales y permitir su inserción en la actividad y competencia económica. En ese sentido, la solidaridad y el pacto social surgieron como una actitud gubernamental de reconocimiento hacia la población como uno de los elementos del Estado, y como un esquema de promoción de esfuerzo y beneficio comunes; en todo caso surgió de una actitud y decisión política, no desde una identidad y sentido de pertenencia social, que reflejara la integración de propósitos de vida e intereses colectivos. Pero un planteamiento interesante es el que resulta ante una heterogeneidad social y su exigencia de políticas diferenciadas de trato dentro de la solidaridad.

Ante la carencia de recursos, se corre el riesgo de la confrontación social, debido a la distribución de los recursos. Debe, por ello, concertarse y establecerse una

política social consistente, con mecanismos alternativos, viables y eficientes que atienda e impulse a los agentes económicos. Pasar de lo recurrente y efímero a diseños que garanticen permanencia en la concertación e inserción social para el desarrollo.

## **5. Función Social del Derecho, la Política y el Desarrollo Social.**

El derecho conserva el orden social a base de imperativos y garantías individuales y colectivas; propone cohesión y unidad en la consecución de propósitos y metas comunes. Algunas de las características del Derecho son la libertad y la justicia y eso contribuye a que el rol de las normas y su objeto sean reconocidas y aceptadas socialmente como una forma de vida y aspiración permanente; fungen como los grandes valores que orientan las actividades y vocación de bien hacia la paz.

En la actualidad se diseñan normas jurídicas que proponen un respeto irrestricto de los derechos humanos, considerando el derecho de la comunidad a mejores estándares, niveles de vida y servicios sociales. Esto ha sido una aportación, en parte del industrialismo, porque proyecta la posibilidad de contar con beneficios económicos para respaldar un bienestar social y convivencia democrática, en la que movimientos políticos y grupos de presión exigen que los derechos y el desarrollo sean contemplados como una prioridad.

En algunos casos, la promoción de los derechos humanos se convierte en arma que las distintas clases o grupos utilizan con el fin de conseguir más recursos en la atención y resolución de sus demandas.

La política, por su parte, ha encontrado diferentes niveles, esquemas y mecanismos de participación, incidiendo de manera importante en la vida del Estado, gobierno y sociedad. A través de los partidos políticos en las contiendas y gestión social, en su ideología y programas; así como en los parlamentos o congresos, han logrado impulsar una cultura y conciencia político-social que permite pensar y replantear el rumbo del crecimiento y desarrollo; es decir, hacia dónde queremos crecer, cómo deseamos lograrlo y reconocer cuáles son las aspiraciones sociales hoy.

Debe destacarse que si bien la política es una herramienta y forma colectiva de sentir y vivir, también es cierto que esta conlleva riesgos, por ejemplo cuando sus interlocutores cuentan con escasa formación e información, o bien, no cuentan con los medios para ser escuchados o participar en la toma de decisiones; así también, cuando los partidos y organizaciones políticas desplazan a la sociedad en un juego de interés grupal antepuesto al interés de la población.

Hoy, la pluralidad, alternancia en algunos niveles de gobierno, la preferencia electoral diferenciada y la creciente participación social son el signo de una época de transición política y avance en una época de real competencia y exigencia

social, por lo que los compromisos se tornan ineludibles ante una densa realidad y composición social.

Hablando del desarrollo social, merece traer a cuento que durante los años cuarenta en el ámbito internacional se postuló el término desarrollo como un proceso inteligible que puede promoverse mediante la acción racional dentro del marco de las naciones-estados; es decir, mediante la planificación. El desarrollo es un proceso con etapas previsible, requiere acumulación de capital e innovación tecnológica y empresarial, para formar sociedades y economías predominantemente urbanas e industriales, con una filosofía moderna en el trabajo y la ciudadanía, capaz de elevar en forma permanente la producción de bienes y servicios y, con el tiempo satisfacer las demandas de consumo de sus miembros.

El desarrollo funciona como camino social basado en valores. En la Estrategia Internacional de Desarrollo aprobada en las Naciones Unidas por la Asamblea General en 1970 y en otras numerosas declaraciones, los gobiernos han adoptado estándares de desarrollo ideológicos-normativos que no se han cumplido de manera convincente en parte alguna, y han exigido realizar estudios que muestren cómo armonizar mejor los procesos de desarrollo con estos estándares.

Al respecto comenta Marshal Wolfe en su obra: “la opinión más aceptada respecto al objeto del Desarrollo, aparece en el párrafo 18 de la Estrategia Internacional de Desarrollo, que contiene tres proposiciones: [...i) que la finalidad del desarrollo es dar a todos mayores oportunidades de una vida mejor, ii) que los objetivos más concretos relacionados con esta finalidad (el crecimiento acelerado, los cambios estructurales, la distribución más equitativa del ingreso y de la riqueza, la ampliación de los servicios sociales y la protección del medio forman parte del mismo proceso dinámico, y son simultáneamente fines y medios; iii) que es a la vez viable y deseable avanzar hacia todos los objetivos al mismo tiempo y en forma unificada].”<sup>60</sup> En el desarrollo social debe cotejarse los modelos de crecimiento y política social aplicables, valorando los derechos sociales para mantenerlos en un orden social justo y legítimo.

México ha sostenido una identificación cultural y económica con el orden occidental, a partir de tal influencia ha diseñado estrategias de desarrollo, determinando la aplicabilidad de las mismas en nuestro sistema. Hay que decirlo, a veces, esta influencia se ha exagerado en nuestra idiosincrasia, restando congruencia, como en el caso de la imitación de sistemas educativos y la exportación de materia prima tratándose de la producción.

El Estado es responsable de planificar el desarrollo y busca incorporar el esquema que debe imperar: el de la corresponsabilidad, en el binomio Gobierno-Sociedad. Es por eso que las acciones de gobierno y programas de asistencia y beneficencia pública deben revestir ese matiz de la participación social, impulsar el desarrollo

---

<sup>60</sup> Marshal Wolfe, *Desarrollo Esquivo*, Primera Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pág. 41.



en todos los sectores y actores de la economía formal e informal indistintamente.

## **6-Idoneidad Jurídica del Desarrollo Social. La Ley General de Desarrollo Social.**

En su relación con los demás elementos de la estructura estatal, el orden jurídico cumple distintas funciones “ ... respecto del poder, lo convierte en poder jurídico, requiriendo de él la coacción para no quedar en un puro deber ético. El poder no crea el derecho pero lo establece y lo aplica; el poder no es el derecho pero asegura mediante la sanción su obligatoriedad. El poder formula y sanciona el derecho, el derecho lo justifica y legitima, incluso confiere poder ya que los gobernantes ejercen autoridad en la medida que las leyes se lo confieren, todo poder político es poder jurídicamente organizado.”<sup>61</sup>

El orden jurídico trae aparejada la idea, antes que nada, de ordenación, de organización, de unidad. “Si el fin de toda constitución consiste en implantar un orden jurídico, su primera y fundamental limitación la tiene en la determinación de establecer, no la anarquía ni el absolutismo, sino precisamente un orden jurídico.”<sup>62</sup>

En ese sentido, “...cada orden social es sólo posible merced a un principio único, en virtud del cual, cada una de las normas del orden considerado tiene que prevenir, explícita o implícitamente que una persona en una cierta situación, debe comportarse en una forma determinada.”<sup>63</sup> “De esta manera entendemos por derecho, un orden social establecido por la autoridad de la comunidad, a fin de limitar normativamente la conducta externa, quiere decir, la conducta social de los entes dotados de voluntad, ...”<sup>64</sup> o también, “ un orden concreto, instituido por el hombre para la realización de valores colectivos, cuyas normas, integrantes de un sistema que regula la conducta de manera bilateral, externa y coercible son normalmente cumplidas por los particulares y en caso de inobservancia aplicadas o impuestas por los órganos del poder público.”<sup>65</sup>

De esta forma el derecho es realidad social normativizada. “La materia que se recoge en la norma como contenido, tiene antes una existencia o validez social o moral.”<sup>66</sup>

---

<sup>61</sup>Tamayo Salmorán Rolando, *Introducción al Estudio de la Constitución*, Tercera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., México 1989, págs. 267 y 274.

<sup>62</sup>Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S. A., Vigésimo Primera Edición, México, 1985, pág. 310.

<sup>63</sup> Heller Hermann, *La Soberanía, Contribución a la Teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional*: Traducción de Mario de la Cueva, UNAM, México, 1965, Teoría del Estado, Décimosegunda Reimpresión de la Primera Edición, pág. 113.

<sup>64</sup> *Ibid*, pág. 127.

<sup>65</sup> García Máynez Eduardo, *op. Cit.*, pág. 135.

<sup>66</sup> *Ibid*, pág. 34

En este orden de ideas, Tena Ramírez señala que “... el constituyente no debe prescindir de numerosos factores políticos, que condicionan el éxito de su obra... Se trata de factores reales del poder, que rigen en el seno de la sociedad... que hincan su raíz en la conciencia social”,<sup>67</sup> esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son. Esto se traduce, desde el punto de vista de los factores reales del poder, en que la ley es el producto de la lucha de intereses, en base de una ponderación de éstos, el legislador indica en la ley al juez el establecimiento de una determinada relación entre determinadas manifestaciones de fuerza.

En otras palabras, los capítulos, artículos y párrafos de la ley suprema son un plan estratégico para ordenar futuros choques de intereses a través de canales pacíficos, civilizados. Una sociedad pretende que su sistema de valores sea reconocido legalmente en el derecho constitucional, si éste no lo recepciona, o lo rechaza, se opera un desajuste nocivo. Toda manifestación del poder del Estado que choqua con las exigencias de la vida de un pueblo y con los principios y el grado de su dignidad cívica, no puede durar, ni siquiera es posible.

El orden jurídico y la política tienen una relación intrínseca derivada de la función misma del Estado. Las relaciones entre los elementos del Estado son políticas y jurídicas, en última instancia, aun las relaciones políticas tienden a convertirse en relaciones jurídicas.

El derecho se convierte en la ética del poder que se erige sobre una voluntad constructiva. Esta noción es la piedra angular de toque del Estado mexicano, creada una norma, ingresa al dominio de la razón instrumental, o sea, se le juzga por su pertenencia en la sociedad en donde sirve.

El derecho tiene su origen y sentido de acuerdo con las condiciones reales de la sociedad y la época, de ahí que su contenido y sus transformaciones obedecen a la realidad en la cual inciden. Las transformaciones sociales, el avance de la técnica, la idiosincrasia, hacen que opere una verdadera dialéctica que busca hacer compatible la justicia intrínseca de la norma con su aplicabilidad en la realidad social, con el actuar político. Si no hay correspondencia, no quiere decir que el deber ser se mantenga etéreo en su perfección formal, hay que introducir el concepto de realidad, convertir la aparente estática de la norma en una ética de la acción pública.

En una sociedad democrática, el derecho no se contrapone al poder, lo fundamenta. Esta definición se encuentra en el centro de las responsabilidades públicas, en los proyectos que atañen a la sociedad, a la economía, y a la política misma. En este entorno los actos gubernamentales y en general todos los actos del Estado, suponen por principio un sustento jurídico. Sobre todo, cuando se busca la idoneidad de esos actos.

---

<sup>67</sup>Tena Ramírez, *op. Cit.*, pág. 130

Cabe hacer aquí una distinción adicional sobre la legalidad y la legitimidad. La legalidad es el apego de los actos del Estado mismo, de la sociedad civil y de la sociedad política, al marco jurídico normativo, mientras que la legitimidad es la aceptación social de un modelo político e ideológico. Empero, la legalidad está supeditada a la legitimidad, es decir, que no existe legalidad sin legitimidad previa o aceptación sobre un patrón de vida que luego se formaliza, y la legalidad alcanza su máxima expresión cuando se ubica en la Constitución y responde a los ideales de la sociedad.

No debemos confundir el encontrar la juridicidad de una decisión política, con adecuar un acto ya realizado posteriormente, existe una gran diferencia entre ambos. Es precisamente mediante la legitimidad previa de la que deriva un acto democráticamente realizado, de ahí que el talento político sea el que permita enlazar el saber jurídico con el sentido de la oportunidad, con el sentido de la acción. A eso llamamos idoneidad. Y eso es lo que debe esperarse en el ámbito del desarrollo social. Por eso nos preocupamos en citar anteriormente las concepciones filosóficas del derecho, porque la legitimidad es una filosofía colectiva, la cual se pretende dar permanencia y continuidad, pero también actualidad, reconociendo que las circunstancias que imperan en una época a veces no tienen la misma expresión y alcances en otra.

En este contexto, el derecho es un instrumento que sirve a la sociedad y no a la inversa. No es la sociedad la que sirve a la abstracción de los valores jurídicos, sino los hombres los que disponen del instrumento jurídico para realizar el fin primordial de justicia con armonía, en la colectividad políticamente organizada. El derecho es un instrumento de la política para dirigir la vida de la sociedad en su conjunto, permite a la sociedad y a los gobernantes obtener los objetivos planteados con equidad y justicia y garantiza no solamente la consecución de objetivos sino también su realización en un clima de paz y armonía.

Al lado de las leyes que protegen el derecho individual a poseer un patrimonio propio, pertenecientes al derecho privado, y de los derechos públicos subjetivos, el derecho mexicano posee leyes dedicadas específicamente al desarrollo y a defender a los sectores sociales que, por su situación económica, requieren de mayor protección.

### **La Ley General de Desarrollo Social**

Es preciso aclarar que al inicio del presente estudio, no se gestaba siquiera la vigente Ley General de Desarrollo Social, (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004) y aunque compartimos el acierto de su creación, creo que faltaron aspectos que profundizaran más en la obligatoriedad del Gobierno en sus tres niveles: Federal, Estatal y Municipal; por ejemplo. De ello daremos cuenta más adelante; por ahora, abordamos la justificación jurídica.

Si bien a lo largo de la historia, el Estado mexicano ha creado diversas leyes e instituciones, para dar respuesta a los requerimientos sociales de la población, las condiciones de la misma han variado, no sólo en cantidad sino en cuanto a sus características; por tanto, dichas leyes e instituciones no pueden permanecer estáticas, sino que deben adecuarse a la dinámica social.

Además de la ausencia de una ley específica de desarrollo social durante tanto tiempo, otro de los problemas que ha enfrentado la política social de nuestro país es que hasta hace muy pocos años era una política que podríamos calificar de reactiva, pues no era resultado de una planeación sino de atención a las emergentes necesidades sociales; ello ocasionó que las políticas y leyes de carácter social carecieran de una visión integral lo que, a su vez, provocaba la dispersión de esfuerzos, duplicidad de funciones y subutilización de recursos.

De ahí, la necesidad de crear una ley que institucionalizara plenamente las acciones que se han llevado a cabo en materia de desarrollo social, lo que traería como consecuencia lo hasta ahora realizado por el Estado mexicano como meras políticas, planes y programas e incluso en cumplimiento de disposiciones legales fragmentarias, se convirtiera en obligaciones claramente definidas para el Estado, evitando con ello la falta de una definición estratégica consensuada y avalada por los representantes populares en el Congreso de la Unión.

La idoneidad jurídica del desarrollo social, encuentra el sustento perfecto para producir las consecuencias jurídicas que conllevan al Estado a ejercer las acciones orientadas a mejorar la calidad de vida de la población, del desarrollo económico y social, así como cumplir con el mandato constitucional, estableciendo al efecto las políticas, programas, planes y normas necesarias.

Ahora bien, respecto a la idoneidad jurídica actual del desarrollo social, el derecho tiene un papel fundamental y preponderante, en atención a su necesaria aplicabilidad en el entorno social.

Esto significa que el derecho y la política social conllevan a la realización de un instrumento jurídico, que sirva a la sociedad para alcanzar sus aspiraciones y atender sus necesidades colectivas; asimismo, al Estado, para llevar a cabo plenamente el proyecto de vida social nacional; este proyecto jurídico es ahora una Ley General de Desarrollo Social que proporciona al Estado el sustento específico en el diseño y ejecución de políticas públicas, encaminadas a promover en forma permanente el progreso social, bajo una adecuada planeación.

La realización de la Ley, fortalece la presencia del derecho, dado que el derecho justifica y legitima las políticas sociales en actos específicos, en el caso concreto, la creación de la Ley General de Desarrollo Social.

La Ley General de Desarrollo Social resulta necesaria para promover, dentro del marco del nuevo federalismo el desarrollo regional equilibrado y propiciar la superación de los grupos más desprotegidos de la sociedad; de esta forma, las

políticas sociales tendrían una permanencia y continuidad transexenal; así las acciones, planes y programas, tendrían evidentemente mayor eficacia en el desarrollo social.

Resulta fundamental que una Ley General de Desarrollo Social regule la política social, que contemple un consenso legislativo sobre el concepto de política social que deseamos para México; un concepto que en conjunto revise tendencias y medidas sistemáticas, con el objeto de regular las relaciones de las clases y estamentos entre sí y con respecto a los poderes públicos, bajo una óptica de equidad.

La definición de política social que se adoptó para elaborar la Ley en comento influirá en gran medida en su alcance y contenido. Por tanto, contempló nuestra tradición jurídica en cuanto a la justicia social, las características particulares del presente, sin embargo, poco consistente su contenido ante la visión del país que esperamos para el futuro. Pero ha sido también producto de la urgencia de atención y los escasos recursos. Así la Ley se incorpora a nuestro acervo de derechos sociales que incluyen al derecho del trabajo, al agrario, a la seguridad social, el económico, cooperativo, familiar, educativo, de salud, etc.

Adicionalmente a la Ley, el compromiso sigue siendo la definición gubernamental de estrategias que permitan llevar a cabo una política social de Estado que no dependa de los cambios político-administrativos. Así, se logrará dar continuidad a la política social y mejores resultados en plazos más breves y con un uso más eficiente de los recursos.

Aun cuando la Ley prevé los rubros que abajo se mencionan, haré, a manera de crítica constructiva y propuesta, el señalamiento de aspectos que quedaron fuera de su texto, no de su contexto. En incumplimiento a lo que señala el Artículo transitorio Segundo de la Ley, el Reglamento de la misma no ha sido expedido por el Ejecutivo Federal. Entiendo cualquier justificación sobre la exclusión de tales aspectos, pero la mayor razón política será siempre la sociedad en general. Tales aspectos son:

- a) Participación Social.- La Ley no obliga a los niveles de gobierno estatal y municipal a contemplarla en sus normas; por otro lado, la sociedad sólo podrá participar de conformidad con lo establecido con las Reglas de Operación de cada Programa. Las organizaciones deben estar legalmente constituidas y no todas las organizaciones tienen acceso. Se trata de una participación e inclusión condicionada. Por otro lado, respeta las normas que rigen la participación ciudadana tanto en estados y municipios, pero ahí hablamos de otro tipo de participación: de la política a través de figuras como el referéndum, el plebiscito y la consulta popular, entre otras.
- b) Coordinación con los Niveles de Gobierno.- Esto se previó en forma adecuada a través del Sistema Nacional de Desarrollo Social y de la coordinación institucional, salvo la excepción planteada en inciso anterior.

- c) Política Institucional.-Se incluyeron a las Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados pertenecientes al sector social).
- d) Política Social Productiva.- Se sigue manejando la política asistencialista, no la productiva; la política prevista está enfocada hacia los sectores sociales en pobreza extrema. Se opone a sus objetivos en donde señala que los derechos sociales se reconocen para toda la sociedad, pero los programas reducen y acotan las oportunidades al resto de las regiones y sectores. Tal vez sea por la escasez de recursos, pero está propiciando otro de marginación, la política.
- e) Política de Capacitación.- ( Dirigido a todas las familias, pero en especial a las familias con mayores rezagos). Poco se menciona de la capacitación, sin embargo, la ausencia de formas de organización productiva y el manejo de empresas familiares sólo se logrará a través de acercar las herramientas técnicas a la población; pues si la sociedad no sabe cómo, no podrá lograr la reinserción social y la activación económica. Faltó visión, ya que a veces, ha quedado demostrado, que organizaciones sociales que han sido apoyadas con recursos económicos fracasaron en sus proyectos por no conocer las condiciones de producción, organización y mercado, entre otros aspectos.
- f) Infraestructura Social.- No se desarrolla; se remite a la coordinación intergubernamental y a la participación de la sociedad en tanto los estados y municipios cuenten en su plan de desarrollo municipal con obras que posibiliten su desarrollo.
- g) Desarrollo Social Productivo.- A contrario sensu, de lo planteado en el inciso d), se busca la producción pero a través del asistencialismo dependiente; debe invertirse más en capacitación.
- h) Desarrollo Regional.- No se prevé. Debe preverse la obligatoriedad de diagnósticos regionales productivos para todas las instancias rectoras y de gobierno involucradas en el desarrollo social, porque no sólo existe la intensidad de la pobreza como indicador de desarrollo, estos diagnósticos propiciarán la distribución de recursos con mayor tino, ya que se aprovecharían elementos de mercado e intercambio comercial entre regiones. La Focalización de los proyectos es adecuada pero debe reorientarse, a fin de darle mayor posibilidad. Debe haber microproyectos, pero también macroproyectos sociales, entre regiones del país y no sólo a nivel de localidades o microregiones.
- i) Fortalecer la Idea de regularización de la Tenencia de la Tierra.- No se prevé. Mayor certeza jurídica sobre la tierra permitirá un desarrollo más seguro y confiable.

- j) Igualdad de Oportunidades.- Se prevé sin distinción de género ni Generaciones (Oportunidades de desarrollo para las mujeres con mayores niveles de marginación).

La propuesta de Ley de Desarrollo Social (para pobres) tendría como objetivo, establecer los lineamientos generales en los que actualmente trabaja el sector social a nivel federal y en los que debe trabajar de manera permanente, con el compromiso social de actualizarlo de manera regular, en virtud de que el desarrollo social lleva consigo una dinámica social.

Insisto, no obstante los aciertos, aun resta incluir o precisar aspectos como los referidos. Sobre los aciertos que ahora compartimos y se elevan a rango de ley en esta administración, la gran mayoría de ellos ya eran realidad en pasadas administraciones. Cabe hacer el reconocimiento a la voluntad de los gobiernos que han impulsado el desarrollo social de nuestro país; finalmente; quien debe ser la más beneficiada es la sociedad.

En teoría el Reglamento de la Ley debe establecer mecanismos claros y precisos que consoliden la participación de estados y municipios en los diversos aspectos de la política social. Con ello, la visión federalista de la nación ampliará sus causas. Este paso permitirá concretar lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo para una Política social sustentada en la equidad de oportunidades y en el carácter nacional, integral, federal participativo, incluyente y eficaz. Por tanto, sería conveniente que la ley contuviera disposiciones que equilibraran las atribuciones tanto de la federación como los estados y municipios, sin embargo, en el Reglamento de la Ley de fecha 18 de enero de 2006, la participación de los niveles de gobierno se circunscribe a su participación en el Consejo Nacional de Desarrollo Social

Otros de los asuntos pendientes son los lineamientos y formas de participación de organizaciones privadas filantrópicas nacionales y extranjeras, así como de los estímulos e incentivos que pudieran disfrutar por incorporarse a las tareas del desarrollo social. Lo anterior, en virtud de que los recursos del Estado son menores a la demanda de desarrollo social. Adicionalmente, debemos considerar la tendencia de recuperación macroeconómica, que no microeconómica, en el contexto de una economía de participación en bloque o global.

Por experiencia propia constaté que aun los proyectos de los diferentes programas sociales, aun cuando se les inyectan recursos no sortean tan fácilmente el problema de una inadecuada visión de la mercadotecnia; por lo que muchos proyectos terminan incidiendo en una tendencia de autoconsumo y traspasamiento. Aunado a ello, está la falsa pero eficiente tendencia de patrones externos de consumo; por no llegar ya a decir sobre el reto del Estado-Nación ante la Globalización que es una realidad ineludible, y si no se ha fortalecido la competitividad del mercado nacional y sus grandes y medianos empresarios, con mayor razón podemos suponer que los microempresarios correrán la misma suerte.

Uno de los aciertos que de manera especial debe tratarse es la incorporación de las contralorías sociales que con funciones de evaluación, seguimiento y supervisión de recursos y proyectos se ha dejado como una figura que permite la participación social, y con ello, presumiblemente, un rasgo de transparencia en el manejo de los recursos públicos y la equidad en la atención a los grupos sociales.

En todo caso, una de las aspiraciones fundamentales como expectativa social ante dicha Ley, es lo que ha reconocido Coleman: “La ley reconocerá que somos un país que comparte en todo sentido normas y valores y que, como una sola nación, contamos con el capital social necesario”,<sup>68</sup> Quiere decir que nuestra vocación jurídica se apega al carácter social del Estado.

Con la elaboración de la Ley considerábamos que se había cumplido de alguna manera el objeto de la misma: crear el instrumento legal que terminara con las visiones sexenales quitando el riesgo de politizar y especular con las necesidades y la pobreza de la sociedad y fuera un parte aguas; sin embargo, faltaba todavía que el Ejecutivo Federal ejerciera su atribución de desarrollar las bases contenidas en la Ley a través de su Reglamento.

En ese sentido, el Reglamento de la Ley fue publicado el 18 de enero de 2006, en medio de un fuerte cuestionamiento, provocando un debate en la Cámara de Diputados que desembocó en la interposición de una controversia constitucional, alegando de fondo que el Ejecutivo Federal se excedió en el ejercicio de la facultad reglamentaria al darle una dimensión y alcance al Reglamento, que va más allá de lo previsto por la Ley que le da origen. Los excesos, a juicio de algunos legisladores, trastocan aspectos fundamentales y se hacen manejos a modo, evitando avanzar en la aplicación de los programas sociales operados por la Sedeso.

Por lo pronto, manifestamos que nuestras expectativas sobre los vacíos de la Ley que señalamos anteriormente en este Capítulo, no se vieron satisfechas con el Reglamento, por lo que ratificamos tales deficiencias y necesidades asentadas.

Sobre el tema de la Controversia, el pasado 22 de febrero de 2006 la Cámara de Diputados aprobó interponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional en contra de actos del Poder Ejecutivo federal por la expedición y publicación de dicho Reglamento. El diario “El Economista” publica lo declarado por dos diputados, “...el perredista Julio Boltvinik Kalinka y el prisita Carlos Flores Rico coincidieron en respaldar la solicitud, por considerar que el Ejecutivo se extralimitó en la expedición del referido Reglamento. ...es muy claro que (el documento) excede las atribuciones reglamentarias del Ejecutivo federal;

---

<sup>68</sup>El capital está definido como la capacidad de las personas para trabajar conjuntamente, a través de grupos y organizaciones, con el objeto de lograr propósitos comunes. Concepto del sociólogo James Coleman, véase Ministry of Social Affairs Denmark, *New Partnership for Social Cohesion*, Copenhagen 18 de octubre de 1997.



invade las facultades legislativas del Congreso de la Unión porque el Reglamento va más allá de la Ley; niega cosas que están en la ley, y modifica otras sustancialmente” precisó Boltvinik.<sup>69</sup>

Desde nuestro punto de vista, uno de los puntos álgidos que originaron tal controversia fue la forma en que se integró el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Dicho Consejo, de acuerdo a lo establecido por la Ley en su capítulo VI, debe contar, entre otros, con un comité directivo integrado por seis investigadores designados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social, además del titular de la Sedeso. La inconformidad de algunos legisladores consiste en que los investigadores se han designado sin diseñar los criterios idóneos de selección; califican esto como grave, ya que ellos son los expertos en evaluación, y el riesgo es que la evaluación y seguimiento de la política social, no cuente con indicadores que midan de manera precisa la pobreza y las acciones que se diseñen para contrarrestarla no sean objetivas y eficaces.

Los perfiles más idóneos garantizaría también la imparcialidad y objetividad en la evaluación de los programas, así como en la elaboración de los indicadores que son fundamentales para la medición de la pobreza, ya que actualmente cada programa se encarga de elaborar sus propios indicadores, lo que hace que la medición sea parcial y diversa, muy distante de la homogeneidad que debería prevalecer. Creemos que la elección de los investigadores debe ser mediante concurso, privilegiando la experiencia y la trayectoria de cada uno de ellos y no por designación.

Se corre también el irónico riesgo de que luego sea necesario evaluar a quienes evalúan la política social.

Abundando sobre la designación. Al respecto, el pasado 30 de noviembre de 2005 se publicó la convocatoria para la elección de los seis académicos y la votación por parte de los 32 responsables del desarrollo social en los estados, así como por los representantes de las 6 secretarías de estado que integran la Comisión Nacional de Desarrollo Social, decidieron designar una planilla única de investigadores, desconociéndose públicamente el método de selección.

Vinculado al aspecto de la designación de los seis investigadores, se encuentra otro elemento que ha generado inconformidad, como lo es la facultad que se otorgó en el Reglamento al Secretario Ejecutivo del Consejo para decidir de manera unilateral cuáles solicitudes de cuáles aspirantes cumplieron los requisitos para posteriormente turnarlas al Consejo, cuando la Ley establece que es una facultad que debe ejercer el propio Consejo, no su Secretario Ejecutivo, que al mismo tiempo es empleado de la Sedeso. Por lo que el Reglamento se excede en aquello que se considera está establecido de manera clara en la Ley.

---

<sup>69</sup> Ramos, Rolando, periódico *"El Economista"*, 22 de febrero de 2006.

Se insiste, en que de ser así, este punto es de suma importancia, ya que los expertos en el tema de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas serán los investigadores que con su análisis determinaran si los programas están cumpliendo los objetivos para los que fueron creados.

## Capítulo III

### Desarrollo Social y Administración Pública en México

#### 6. Concepto y Fundamento de la Administración Pública.

Las tendencias del Desarrollo Social en la Administración Pública, han seguido dos direcciones distintas pero no contrarias, una enfocada a la satisfacción de las demandas del pueblo y la otra al ejercicio del poder por parte del Ejecutivo, encaminado a proveer de planes y programas para lograr el Desarrollo Social. Dada la variedad de formas e instituciones que históricamente han integrado y regulado a la Administración Pública y su participación en el Desarrollo Social, reviste cierta dificultad el definir o conceptualizar a la Administración Pública. Se pueden manejar dos concepciones sobre la Administración Pública, a saber: uno formal y otro material.

Entonces como lo define Adolfo Merkl en sentido amplio: “Se entiende por administración, en su sentido más amplio, toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines humanos”.<sup>1</sup> A nuestro juicio, esta definición es muy amplia ya que considera: “toda actividad humana planificada”, sin embargo, carece del sentido jurídico que conlleva la Administración Pública como tal.

Luis Humberto Delgadillo la conceptualiza: “...desde el punto de vista jurídico, se conceptualiza a la administración pública como la actividad que de manera concreta, inmediata, continua y espontánea realizan los órganos del Estado para atender los intereses públicos”<sup>2</sup>

Es importante determinar como parte fundamental de esta investigación, qué es la Administración Pública para el Derecho Administrativo: “Para el Derecho Administrativo la Administración Pública es una persona jurídica. Este de la personificación es el único factor que permanece siempre, que no cambia como cambian los órganos y las funciones, y por él se hace posible el Derecho Administrativo”<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Merkl, Adolfo, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Nacional, México, 1975, pág. 8.

<sup>2</sup> Delgadillo, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, Primera Edición, Editorial Trillas, México, 1985, pág. 89.

<sup>3</sup> García Denterría, Eduardo, y Fernández, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, Editorial Civitas, Madrid, 1989, pág. 26.

“Todas las relaciones jurídico-administrativas se explican en tanto la Administración Pública, en cuanto persona, es un sujeto de Derecho que emana declaraciones de voluntad, celebra contratos, es titular de un patrimonio, es responsable, es justiciable, etc. La personificación de la Administración Pública es así el dato primario y sine qua non del Derecho Administrativo.”<sup>4</sup> Con la anterior definición se inicia de la manera más amplia y genérica la concepción de lo que la administración connota.

De acuerdo con A. Molitor: [“La Administración Pública, que debe entenderse desde el punto de vista formal como “el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales” y que desde el punto de vista material es “la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”].<sup>5</sup>

Este concepto nos señala a la Administración Pública como parte fundamental del desarrollo del Estado, específicamente del Poder Ejecutivo, competente para resolver los conflictos de interés social y la concertación de una relación con los particulares, con el fin de lograr el bien común. El poder Ejecutivo se encarga de la realización de actos tendientes a satisfacer las necesidades públicas, esto es, se le encarga la Administración del Estado, a través de la realización de la función administrativa. En este sentido, administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. En este caso y de acuerdo a la complejidad y variedad de los fines que persigue el Estado, es necesario, para su consecución, contar con una diversidad de órganos encargados de realizar de una manera armónica, a través de un enlace y coordinación jerarquizada, las funciones específicas del Estado, por eso hoy la Administración Pública es central y paraestatal y se ha dividido para el análisis y consecución de sus fines.

Traemos a cuento la vieja teoría administrativista francesa relativa a las funciones del Estado y el doble enfoque que éstas pueden tener: formal y material. El punto de vista formal refiere al órgano o poder que realiza el acto, es decir la fuente de donde emana y se construye la acción; por otro lado, el punto de vista material nos indica, independientemente del poder u órgano que lo realice, el sentido intrínseco, contenido o intención que conlleva el acto mismo. Es conveniente señalar que el poder ejecutivo realiza formalmente actos ejecutivos o administrativos, pero atendiendo a lo anterior también realiza en su sentido material actos cuyo contenido son aspectos legislativos o jurisdiccionales; así podemos explicar la facultad reglamentaria que tiene el poder ejecutivo para reglamentar la actividad de la administración pública; o bien, para participar en el proceso legislativo a través de la iniciativa o decretos.

---

<sup>4</sup> *Idem*

<sup>5</sup> A. Molitor, citado por Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, Vigésima Edición, México, 1980, pág.119.

Santi Romano nos define particularmente en este sentido el acto de administrar: “Administrar significa, en términos generales, obrar para la gestión o el cuidado de determinados intereses, propios o ajenos. La administración pública puede ser definida como actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos”.<sup>6</sup> La Administración implica entonces una serie de actos y actividades tendientes a establecer los procedimientos necesarios a fin de resolver las necesidades colectivas de la sociedad y del Estado. Dado que la satisfacción de los intereses de carácter administrativo que incumben y afectan a la sociedad, generalmente se resuelven a través del Estado, requiere de una organización especial, es decir, de la Administración Pública.

Para Acosta Romero la Administración Pública es: “parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos”.<sup>7</sup> Se puede decir que dentro de la Administración Pública el Ejecutivo actúa como la máxima autoridad administrativa, y que para el ejercicio de sus funciones se auxilia de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal respectivamente, y en el desempeño de las funciones o negocios netamente administrativos se auxilia de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos como lo señala su propia ley orgánica.

La Administración Pública es también, la parte más dinámica de la estructura estatal, que actúa en forma permanente. Es importante mencionar que la Administración Pública es enmarcada en sus tradiciones, costumbres e historia y tendencias políticas acordes a las necesidades que esta entraña. Desde un enfoque sociológico, se puede considerar que el aumento de la población, el avance tecnológico y científico, y la búsqueda de metas de progreso y bienestar dentro de la sociedad, han provocado que la Administración Pública actúe en campos que hasta hace poco le eran desconocidos.

De lo antes expuesto, se propone distinguir la existencia de dos elementos que conforman el concepto referido, y que a saber son Administración y Público. Partiremos de la definición de “administración.- f. acción de administrar. Por otro lado, Administrar deriva del latín *administrare*; de *ad*, a, y *ministrare*, servir. ) regir, gobernar, aplicar. Servir o ejercer algún oficio o ministerio. Suministrar”.<sup>8</sup> Si damos a esta acepción, un enfoque jurídico diríamos que se trata de una acción de gobierno, para dictar y aplicar disposiciones conducentes a cumplir con los

---

<sup>6</sup> Santi Romano, citado por García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa S.A., Trigésima Primera Edición, México, 1980, pág. 139.

<sup>7</sup> Acosta Romero, Miguel., *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer Curso, Editorial Porrúa S.A., Tercera Edición, México, 1979, pág. 60.

<sup>8</sup> Palomar de Miguel, Juan, *Diccionario para Juristas*, Mayo Ediciones, S. de R.L., Primera Edición, México, 1981, pág. 48.

estatutos legales preestablecidos y fomentar el interés público, a través del suministro de los medios idóneos para el Desarrollo Social.

En términos generales, podemos decir que la Administración Pública como parte de la ciencia administrativa: “es una rama de la Ciencia Política, si nos atenemos a la creciente injerencia del Estado en todos los negocios. Este conocimiento estudia los fenómenos o hechos políticos vinculados al desarrollo de las comunidades humanas, en particular, al Gobierno y a la administración”.<sup>9</sup>

Dando continuidad a ese punto de vista, tiene como fin primordial el estudio de la sociedad, toda vez que es una rama de las ciencias sociales, encargada del estudio de todas las actividades que tengan que ver con el desarrollo del ser humano. Ahora bien, por público se entiende: “público, (lat. publicus). Se aplica a la jurisdicción, potestad y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado. Que pertenece a todo el pueblo”.<sup>10</sup> Claro está que en la actualidad el Estado no es el único que realiza funciones de carácter público, sino que también los particulares, puesto que el Desarrollo Social ha dado pauta a la creación de organismos sociales que actúan en cuestiones eminentemente públicas e inclusive con función de titularidad o como parte del poder público. Es decir, dada la importancia del Desarrollo Social y de acuerdo a nuestra Constitución los actos de administración, no sólo se ejercen por el Estado a través de sus poderes, sino que se estatuye que debe de existir una participación activa por parte de los particulares, en busca del Desarrollo Social.

En su acepción gramatical se define al Derecho Público como: “el que regula el orden general del Estado y sus relaciones con los ciudadanos y con otras naciones”.<sup>11</sup> Para una mayor explicación diremos que el Derecho Público se compone de todas y cada una de las normas que rigen el funcionamiento, organización, constitución, facultades, deberes y obligaciones de los órganos del Estado y la relación de estos con los particulares, ya sea con una intervención pasiva o activa, con el fin en principio de resguardar la dignidad humana y el bien común, a través de la regulación de los derechos y deberes de las instituciones estatales, actuando en nombre del Estado y en ejercicio de su soberanía.

Entendemos pues, que la soberanía es un atributo de la voluntad del pueblo como parte de la sociedad, voluntad que es indivisible como la persona misma, lo que constituye un fundamento de la democracia moderna; es decir, la doctrina moderna hace al pueblo el único titular de la soberanía, en otro sentido la soberanía es la facultad del pueblo para decidir de manera independiente acerca de las leyes, y formas de gobierno que más le convengan.

---

<sup>9</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia T. I.*, Décimo Quinta Edición, Editorial Porrúa, pág. 177.

<sup>10</sup> Palomar de Miguel, Juan, *op. cit.*, pág.1104.

<sup>11</sup> *Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado*, Selecciones del Reader's Digest, Tomo IV, Editora Mexicana S.A. de C.V., Decimocuarta Edición, México, 1980, pág. 1076.

De aquí deducimos que los atributos de la soberanía del pueblo son lo inalienable y lo indivisible, es decir que el pueblo no puede transferir a nadie su derecho de gobernarse y decidir su propio destino. En términos generales podemos decir que la soberanía es el poder supremo del Estado. El poder del Estado está por encima de todos los poderes sociales. Evidentemente el ejercicio de esta soberanía, recae en el poder que tiene el Estado, para delegar el ejercicio de la Administración Pública en el poder Ejecutivo en búsqueda de la justicia social y que al respecto el maestro Burgoa señala que: [“Etimológicamente, la expresión “justicia social” denota la “justicia para la sociedad”; y como ésta se compone de individuos, su alcance se extiende a los miembros particulares de la comunidad y a la comunidad misma como un todo humano unitario”].<sup>12</sup>

Justicia que finalmente nos lleva a la búsqueda del bien común de una sociedad, sin salir del orden jurídico y la política gubernamental de un Estado, estaríamos hablando de un conjunto organizado de condiciones sociales mediante las cuales el ser humano puede cumplir con su destino y alcanzar sus metas tanto naturales como espirituales y de orden público.

Podemos concluir que a fin de tener cabal entendimiento de lo que es la Administración Pública, la definiríamos como parte de los órganos del Gobierno que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, y que tiene a su cargo toda la actividad estatal diversa a la del Poder Legislativo y Judicial, donde su acción es continua y permanente, persiguiendo siempre el interés público, adoptando una forma de organización jerarquizada y allegada de elementos personales, patrimoniales, estructura jurídica y un procedimiento técnico.

La Administración de un país está evidentemente enmarcada en su historia, tradiciones y las tendencias políticas acordes a las necesidades que de ella emanan. Sociológicamente se puede considerar que el aumento de la población, el avance tecnológico, científico y la búsqueda de metas de progreso y bienestar dentro de la sociedad, han provocado que la Administración Pública en la actualidad actúe en campos diversos. Naturalmente la Administración Pública, se encuentra vinculada con la cuestión Federal, es decir, constituye la Administración Pública Federal, para atender conjuntamente el interés general de la sociedad, y esta vinculación deriva de una relación de subordinación y dependencia respecto de la Administración Central.

Así tenemos que dentro de la Administración Pública Federal: “El Ejecutivo actúa como máxima autoridad administrativa, que para el ejercicio de sus atribuciones, dispone y se auxilia de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, respectivamente. Ahora bien, para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica

---

<sup>12</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Editorial Porrúa, S.A., Vigésimo Tercera Edición, México, 1991, pág. 49.

respectiva señala, específicamente, las competencias de las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos”.<sup>13</sup>

Hemos realizado el análisis en torno a la Administración Pública y como es fácil notar hicimos alusión a determinadas posturas básicamente de carácter político, sin embargo, reforzaremos ahora los puntos concernientes a su fundamentación, en este caso jurídica; en efecto una fundamentación requiere plasmar las normas jurídicas vigentes que facultan a las personas y a los órganos de gobierno, para realizar las actividades públicas de la administración. Así entendemos la fundamentación, como la investidura legal que la ley establece a cargo del gobierno para realizar sus tareas.

- El Artículo 39 constitucional establece textualmente lo siguiente:

“Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.<sup>14</sup>

Como sabemos el poder máximo reside en el pueblo, todo poder público se establece en beneficio de éste; lo anterior lo podemos concebir en el sentido de que la Administración Pública se instaura por el pueblo y para beneficio del mismo; es decir, los fines de la Administración Pública deberán seguir estos mandatos: la satisfacción de intereses colectivos a través de una administración que se encuentra fundamentada claramente en este precepto constitucional; y finalmente se señala la facultad de poder cambiar la forma de gobierno, y nos atreveríamos a afirmar que si la administración requiere fortalecerse, este artículo nos da el fundamento para poder cambiarla.

- Por otra parte el Artículo 40 constitucional señala el tipo de Estado que constituye la nación mexicana.

“Artículo 40.- 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”.<sup>15</sup>

Cabría señalar por lo que respecta a este punto, que se establece al Estado mexicano como un Estado democrático; y en este sentido el Artículo 3º constitucional hace mención de la democracia como un estilo de vida para el constante mejoramiento de la sociedad, tanto en un aspecto económico, como social y cultural del pueblo, en ello se buscará como un fin democrático el

---

<sup>13</sup> De La Madrid Hurtado, Miguel, *Elementos de Derecho Constitucional*, Editorial Instituto de Capacitación Política, Primera Edición, México, 1982, pág. 414.

<sup>14</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op.cit.*, pág.34.

<sup>15</sup> *Idem.*



Desarrollo Social, estos artículos justificarían y fundamentarían el Desarrollo Social Nacional a través de una Administración Pública constitucional, lo anterior se confirma con el Artículo 90 de nuestra Carta Magna, el cual será analizado más adelante.

- El Artículo 41 nos marca la división de poderes, y podemos decir que adopta una concepción clásica.

“Artículo 41.- 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>16</sup>

Los Poderes de la Unión se conforman por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, corresponde al Poder Ejecutivo como ya lo hemos dicho, la Administración del Estado.

- El Artículo 90 constitucional fundamenta la Administración Pública.

“Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. . . Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.<sup>17</sup>

Resumiendo, podemos decir que la Administración Pública es una especie de sistema u organización de carácter legal que si bien es cierto, requiere de una normatividad compuesta por el llamado Derecho Administrativo no se debe confundir uno con el otro.

Serra Rojas describe la Administración Pública: “la Administración Pública es organización y acción. Como organización es una creación social encaminada a realizar con medios jurídicos, técnicos y materiales, los fines del poder público en forma concreta, continua y en estrecha relación con la vida social”.<sup>18</sup> La Administración Pública tiene pues su naturaleza orientada en un sistema organizado, que encuentra su sustento en el conocimiento técnico, material y jurídico de su campo de actuación, orientado a la consecución de sus tareas y el éxito de su función administrativa, donde sus acciones se encuentran respaldadas

---

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> *Ibidem.*, pág. 64-65.

<sup>18</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, pág. 64.

por quehaceres públicos y sociales, en busca del desarrollo de la sociedad. Más adelante el autor multicitado al respecto explica: “La administración pública es una estructura u organización, compuesta de numerosos órganos a quienes legalmente se les asigna una actividad determinada. Este derecho es el Derecho Administrativo, disperso en numerosas leyes que asignan funciones específicas a los órganos administrativos”.<sup>19</sup>

La actuación de la Administración Pública comprende un amplio espectro de situaciones sociales; por el campo decisorio va más allá de la normatividad preestablecida; en efecto, la resolución de un problema muchas veces se encuentra en primera instancia vinculado con factores económicos o políticos; razón por la cual se tendrán que asumir decisiones tanto políticas como económicas, pero enmarcadas en su concepto administrativo. Serra Rojas pone en claro: “En ninguna forma puede confundirse a la administración con el Derecho Administrativo, aunque mantienen estrechas y fundamentales relaciones. El campo de la administración es más extenso y muchos de sus problemas, no son problemas jurídicos. Este problema se ha discutido insistiéndose en que no todo lo que hace la administración pública se canaliza en el Derecho Administrativo”.<sup>20</sup>

La Administración Pública Federal, de acuerdo a su Ley Orgánica se auxiliará de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos para la realización de sus funciones, y determinará la intervención del Ejecutivo. Por lo que toca a la Administración Pública Centralizada cabe decir que: “La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución”.<sup>21</sup> Encontramos su fundamento legal en el artículo 1º. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Que a la letra dice: “...La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada”.<sup>22</sup>

Es decir, la centralización en la Administración Pública, implica una subordinación y relación directa, jerárquica respecto del titular del Ejecutivo, por parte de los órganos que componen las Secretarías y Departamentos de Estado, así como la misma Procuraduría coordinándose entre sí dichas instituciones y organismos. Implica una división de trabajo y responsabilidades del Estado, delegado en los órganos subordinados al Ejecutivo, acorde al orden preestablecido constitucionalmente, puesto que se distribuyen las actividades y funciones que debe realizar el Estado para la consecución de sus fines y el beneficio del pueblo.

---

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, pág. 126.

<sup>22</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Editorial SISTA, México, 1997, pág. 3.

Por último, el sector paraestatal de la Administración Pública: “Bajo el rubro de Administración Pública Paraestatal se agrupan diversas entidades públicas, las cuales adquieren la forma de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, tanto mayoritarias como minoritarias”.<sup>23</sup> En la actualidad, debido a la estrategia estatal se conservan sólo las empresas de participación mayoritaria.

Su fundamento nos lo da el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que a la letra dice: “Artículo 3. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos”.<sup>24</sup>

Otro concepto utilizado dentro de la Administración Pública, lo representa el concepto de Autoridad, en efecto, la Autoridad implica un órgano investido de Poder; el término moderno de Autoridad hace referencia a determinadas facultades de decisión y ejecución en el ámbito material o jurídico. “Autoridad es aquel órgano estatal, de facto o de jure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de manera imperativa”.<sup>25</sup>

Podríamos decir que cada Acto Administrativo, es un acto producido por una autoridad; y a su vez un acto de autoridad da por resultado un acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica determinada. Los Actos Administrativos al ser realizados por órganos de gobierno, se ejecutan con el objeto de alcanzar determinados fines y para conseguirlo se tendrá necesariamente que crear, modificar o extinguir alguna situación jurídica predeterminada, y su modificación en todo caso corresponderá al alcance de un beneficio, y por qué no? También de un cierto grado de Desarrollo Social.

Cabe hacer mención que todo Acto de Autoridad deberá ser fundado y motivado; la fundamentación hará referencia a que el acto deberá estar previsto por una norma legal vigente; por otra parte la motivación implica que la necesidad y la conducta o situaciones reales, encuadren con lo previsto por la norma.

---

<sup>23</sup> De La Madrid Hurtado, Miguel, *op. cit.* pág. 417.

<sup>24</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, op.cit.*, pág. 3.

<sup>25</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, Vigésimo Cuarta Edición, México 1988, pág. 338.

A modo de referencia, el poder que emana y ejecuta el Estado es autárquico y no solamente soberano, es decir, un poder de dominación que tiene la fuerza suficiente para hacer cumplir sus órdenes. Esto es, que el Estado con un poder eminentemente dominante a través del ejercicio de éste, facultad concedida en nuestra Constitución Política, coacciona al cumplimiento de sus mandatos, generalmente enfocados y dirigidos al logro de fines de interés común, que permitan el cumplimiento de la norma preestablecida y resguarde las garantías del ser humano y el crecimiento de una sociedad.

Otro concepto recurrente dentro del Derecho Administrativo se refiere al Acto Administrativo; el Acto Administrativo debe ser considerado como un Acto Jurídico, en este sentido sería una manifestación de voluntad destinada a producir consecuencias jurídicas. Como lo define Adolfo Merkl en sentido negativo: “La administración es aquella actividad del Estado que no es legislación ni justicia”.<sup>26</sup>

Sin embargo, sabemos que las definiciones negativas no son suficientes para buscar un esclarecimiento de los conceptos, pues solo dicen lo que no es un objeto de análisis. Sabemos en principio que los Actos Administrativos por su naturaleza, no son, ni legislativa (formación de leyes), ni judiciales (decir el derecho), entonces podemos anotar que los Actos Administrativos son todos aquellos actos de los órganos del Estado tendientes a satisfacer las necesidades públicas; a través de otorgar todos los bienes y servicios para alcanzar tal objetivo.

García Maynez lo explica con toda claridad al decir que: “En los estados modernos tanto la administración como la jurisdicción encuéntrase normativamente reguladas. Esta subordinación de las citadas funciones al orden legal es distinta en cada caso. Al ejercitar la de juzgar, el Estado persigue la realización del derecho controvertido o incierto; al ejercitarse la administrativa, tiende a realizar intereses generales”.<sup>27</sup>

Entendemos entonces que la naturaleza de la Administración Pública, es el Acto Administrativo, el cual deviene a su vez de la noción de la soberanía del Estado, entendida como el poder que dimana del pueblo, y que se ejerce a través de los poderes de la unión, y para beneficio del pueblo mismo.

En este orden de ideas, el Acto Administrativo requiere para cumplir sus objetivos de la actuación de los órganos investidos del poder del Estado y a saber son el poder Ejecutivo, el poder Legislativo y el poder Judicial. Encontramos que dentro del ámbito administrativo se utiliza también el concepto de las Políticas Sociales o Públicas; la Política implica actos de gestión y ejecución para el beneficio de la colectividad; las Políticas Públicas precisamente buscarán la satisfacción de intereses colectivos mediante las estrategias y procedimientos eficaces y eficientes.

---

<sup>26</sup>Merkl, Adolfo, *op. Cit.* pág.13.

<sup>27</sup>García Maynez, Eduardo, *op. cit.*, pág.139.

La política como teoría, a nuestro modo de ver, debe estudiar, las mejores formas de organización gubernamental para un mejor servicio de la sociedad; y como práctica, debe tener igualmente estos fines; digamos que debe ser congruente. Por último, resulta obvio que las políticas sociales se encuentran orientadas hacia una gestión estatal en beneficio de la sociedad y más genéricamente de desarrollo o mejoramiento social.

Tenemos ya varias características referentes a la naturaleza de la Administración Pública que a continuación enumeraremos:

1. La Administración Pública tiene su naturaleza en los actos jurídico-administrativos;
2. Los Actos Jurídicos Administrativos son aquellos realizados por el Poder Ejecutivo y los órganos u organismos dependientes de éste;
3. La Administración Pública tiene como finalidad satisfacer necesidades colectivas;
4. La Administración Pública recae en los órganos de gobierno investidos del Poder Estatal;
5. La Administración Pública descansa en el llamado Estado de derecho;
6. La normatividad aplicable en la Administración Pública se caracteriza por normas de orden público.

Así podemos decir, que la Administración Pública es un conjunto de actos jurídico-administrativos de orden público, que se ejercen por conducto del poder Ejecutivo y sus órganos auxiliares, que tiene como finalidad el satisfacer las necesidades de la colectividad, dentro de un Estado de derecho.

## **7. El Derecho Administrativo y el Desarrollo Social.**

En este punto queremos de manera general, destacar la relevancia del Derecho Administrativo para el Desarrollo Social, aunque ya hemos venido citando la base jurídica en apartados diferentes, y no por desorden metodológico, sino que circunscribiéndonos a los aspectos en cuestión. El Derecho Administrativo y el Desarrollo Social son términos íntimamente ligados; en efecto, no se puede hablar de Desarrollo Social sin hacer uso de una buena Administración y por ende del Derecho Administrativo.

Veamos cómo surge esta rama del Derecho y cómo impulsa en su contenido al Desarrollo Social. En este sentido, Luis Humberto Delgadillo nos detalla el nacimiento del Derecho Administrativo, conforme a la ideología en que se basaron

los principios de Legalidad y de la División de Poderes y que influyeron en los revolucionarios franceses de 1789.

El autor referido comenta en relación a estas ideas: "De todo lo anterior podemos concluir que el nacimiento del constitucionalismo, derivado de la Revolución Francesa y de la Declaración de los Derechos del Hombre, que operó a fines del siglo XVIII, generó un cambio político que afectó considerablemente las relaciones entre el Estado y los gobernados, en cuanto estos dejaron de ser "objetos de poder", para transformarse en "sujetos de derecho", así como la emisión de normas para proteger los derechos de los particulares y regular la actuación de la autoridad, cuyo estudio y sistematización dio origen al Derecho Administrativo."<sup>28</sup>

Continuando con la idea del autor, quien ahora ratifica: "Por lo anterior, se ha dicho que el Derecho Administrativo es la única rama del Derecho que cuenta con acta de nacimiento, que es la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano."<sup>29</sup> Precizando su ubicación, y si utilizamos la distinción clásica del Derecho; en Derecho Público y en Derecho Privado; el Derecho Administrativo quedará ubicado dentro de la primera clasificación.

Desde los romanos, se ha considerado al Derecho Público, como el conjunto de normas que se encargan de la "*Res*" pública, es decir "cosa" pública; en otras palabras, se ha entendido como la normatividad dirigida a la resolución, prevención y conservación de los intereses públicos; así lo representaría el Derecho Constitucional, Derecho Penal, Derecho Administrativo etc.; por otro lado el Derecho Privado se encarga de las normas que importan a los intereses particulares.

En su propósito de conseguir, y en otros casos elevar, las condiciones adecuadas de atención a las necesidades colectivas, el Estado, mediante su estructura gubernamental, establece sus prioridades, estrategias y procedimientos administrativos necesariamente; es decir, que surge la función administrativa del Estado, misma que debe contar con una determinada normatividad y es ahí donde palpamos la enorme importancia del Derecho Administrativo.

En efecto, como lo describe Manuel María Diez: "El Derecho administrativo tiene que atender los intereses sociales, colectivos, entendidos como aquellos que afectan a la comunidad o grupo concreto (vecinos, usuarios de un servicio público). Intereses que pueden tener una vertiente individual, pero que sólo adquieren verdadero sentido desde su perspectiva colectiva. Hablar de intereses colectivos es hablar de democracia, pues es permitir que amplios sectores sociales tengan acceso a plantear sus reivindicaciones."<sup>30</sup> Y enfatiza en la función

---

<sup>28</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Espinoza Manuel Lucero, *Compendio de Derecho Administrativo*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 7.

<sup>29</sup> *Idem*

<sup>30</sup> María Diez, Manuel, *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo I, Editorial Plus Ultra, Novena Edición, Argentina, 1997, pág. 29.

del Derecho Administrativo en la actualidad: "...El nuevo derecho administrativo tiene que asegurar la realización de los intereses colectivos, sin ceder por ello un ápice en la defensa hasta ahora montada de los derechos individuales...El derecho administrativo tiene un papel importantísimo que cumplir en ayudar a lograr el justo, racional, difícil y adecuado equilibrio entre lo social y lo individual. Este equilibrio tenue debe ubicarse en la consideración de los intereses sociales o de grupos sin menoscabo de los derechos fundamentales inherentes a la persona humana."<sup>31</sup>

Como podemos apreciar el Derecho Administrativo es una rama del Derecho Público y se conforma por una serie de normas encargadas de establecer los sistemas y procedimientos tendientes a resolver, y satisfacer los intereses y necesidades de la colectividad. Creemos que este concepto deviene un tanto formal, y por ende no abarca todas las relaciones que pudiera tener la Administración Pública, por lo que resulta necesario establecer una concepción más amplia de lo que es el Derecho Administrativo.

García Denterría por su parte establece: "Siendo la Administración Pública la única personificación interna del estado, cuyos fines asume, y siendo también dicha persona el instrumento de relación permanente y general con los ciudadanos ( en tanto que las funciones no administrativas del Estado son de actuación intermitente y, o bien no se expresan en un sistema de relaciones jurídicas con los ciudadanos, o cuando esto ocurre tales relaciones jurídicas con los ciudadanos, o cuando esto ocurre tales relaciones afectan sólo a contados y excepcionales sujetos), es lícito decir que el Derecho Administrativo es el Derecho Público interno del Estado por excelencia."<sup>32</sup>

La más simple y tradicional definición del Derecho Administrativo lo considera como el Derecho de la Administración Pública, realidad política radicalmente ajena a las administraciones privadas, al menos desde el punto de vista jurídico, por más que, desde la perspectiva neutra de las técnicas de organización o de los métodos de trabajo ambas clases de administraciones pueda considerarse bajo un prisma unitario ( tampoco nunca totalmente abstracto e intercambiable) por la llamada Ciencia de la Administración"<sup>33</sup>

Por lo que define al Derecho Administrativo como: "un Derecho de naturaleza estatutaria, en cuanto se dirige a la regulación de las singulares especies de sujetos que se agrupan bajo el nombre de Administraciones Públicas, sustrayendo a estos sujetos singulares del Derecho común"<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> *Ibidem*,. pág. 30.

<sup>32</sup> García Denterría, Eduardo, Fernández Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, Editorial Civitas, Madrid, 1989, pág. 37.

<sup>33</sup> *Ibidem* pág. 23.

<sup>34</sup> *Ibidem*, pág. 36.

Miguel Acosta Romero dice: “Es el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares”.<sup>35</sup> Ello, significa que el Derecho Administrativo en su sentido amplio, como parte esencial de la ciencia del Derecho, se rige por el principio de regular la organización y estructura del Ejecutivo, tendiente a lograr un desarrollo objetivo e integral tanto administrativo como orgánico, de tal suerte que su función administrativa resulte eficaz y no quebrante su actuación dentro del Estado desde el punto de vista intrínseco y extrínseco, ya sea en el ámbito social, político u económico.

El Derecho Administrativo tiene como finalidad, proveer la satisfacción de necesidades de interés público que tiene la colectividad, empezando por otorgar una garantía jurídica al individuo como parte integrante de nuestra sociedad, y buscando satisfacer sus necesidades básicas, actuando en forma justa, equitativa y conforme a derecho para no violar lo preestablecido en nuestra Constitución.

De manera más explícita, el Dr. Andrés Serra Rojas nos define al Derecho Administrativo como: “la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento, y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales”.<sup>36</sup>

Vemos que el jurista referido, toca *grosso modo*, cada una de las vertientes que conforman al Derecho Administrativo; de manera analítica, diremos que el Derecho Administrativo a nuestro entender, forma parte del Derecho Público, por que se constituye de normas reguladoras de derechos y deberes, que rigen el funcionamiento del Estado, y la relación de sus órganos estatales con los particulares, con el fin de obtener una justicia comunitaria; es decir, regula los derechos y deberes de las diversas instituciones estatales, de tal forma que se obtenga el bien común de todo miembro de la sociedad, con una actuación jurídica basada en la soberanía y democracia.

La actividad del estado se realiza a través de la función administrativa, al respecto: “Para precisar el concepto de función administrativa es necesario recordar la doctrina de la división de poderes. De acuerdo con tal doctrina, las funciones del Estado pueden ser concebidas en dos sentidos diversos, uno material y otro formal. Desde el punto de vista formal, las diversas funciones son definidas de acuerdo con la índole de los poderes: así la legislativa es atribuida al congreso; la jurisdiccional, a los jueces y tribunales y la administrativa a los órganos ejecutivos”.<sup>37</sup> El encuadramiento del Derecho Administrativo, dentro del aspecto

---

<sup>35</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. Cit.* pág. 9.

<sup>36</sup> Serra Rojas, Andrés, *op Cit.* pág.162.

<sup>37</sup> García Maynez, *op. cit.*, pág. 139.



político implica conocer y hacer referencia a la teoría de la división de poderes, sin embargo, las teorías modernas ya no aluden los términos división de poderes, sino a la llamada distribución de funciones, toda vez que el poder por su naturaleza no puede dividirse, resulta ser más propio el hablar de una distribución de competencias y facultades, que es precisamente a lo que hace referencia la distribución de funciones.

Luis Humberto Delgadillo, comenta: “Vista como organización y como actuación, la Administración Pública existe desde el surgimiento de la sociedad, y de su estudio se han encargado diversas ciencias sociales: En lo jurídico, el Derecho Administrativo; en lo político, la Ciencia de la Administración”<sup>38</sup> “Si consideramos que el Derecho Administrativo, como disciplina científica, es una rama de la Ciencia del Derecho que estudia los principios y normas relativos a la Administración Pública...ésta tiene un aspecto subjetivo u orgánico y otro objetivo o de manifestación, por lo que el estudio de la Administración Pública debe ser realizado en su doble aspecto: como órgano y como función.”<sup>39</sup>

El conjunto de normas que contiene el Derecho Administrativo; como se anota anteriormente; tienden a satisfacer necesidades de intereses colectivos; en otras palabras, velará por la conservación del interés público; pero ¿qué debemos entender por intereses colectivos?, se pueden entender aquellos intereses que responden a una utilidad pública, es decir, que eviten un mal colectivo, un riesgo colectivo o que busque un determinado beneficio público. En este orden de ideas, resulta evidente que el Desarrollo Social representa un fin u objetivo de la Administración Pública y del mismo Derecho Administrativo.

Por lo que toca al Desarrollo Social, éste concepto en principio tiene una connotación sociológica, sin embargo, debemos darle una connotación jurídica, puesto que si bien es cierto, se refiere a cuestiones de carácter social, también lo es, el hecho de que estas cuestiones pertenecen a la sociedad, y ésta a su vez es sujeto de derechos y obligaciones reguladas y regidas por la norma de Derecho (el Derecho Administrativo).

Es importante mencionar que el ser humano siempre ha vivido en sociedad y al mismo tiempo ha buscado no sólo establecer un orden para vivir en armonía sino también el bienestar de sus integrantes, al respecto Flores García expone:: “Para confirmar que la sociedad es un fenómeno netamente humano, conviene recordar, en contraste, lo que ocurre entre ciertas especies zoológicas. Por ejemplo, las hormigas se juntan de manera instintiva, irracional.

Es un fenómeno gregario.

A. La sociedad es una agrupación:

---

<sup>38</sup> Delgadillo, Luis Humberto, *op. Cit.* pág. 60

<sup>39</sup> *Ibidem.* pág. 51.

- a) instintiva de los seres humanos.
- b) voluntaria de cualquier tipo de seres.
- c) igual a la de las abejas que buscan el progreso de la colmena.
- d) voluntaria y exclusiva del hombre, ser consciente y racional.
- e) que busca el bienestar progresivo de sus integrantes.

A. La sociedad es una agrupación:

- a) voluntaria y exclusiva del hombre, ser consiente y racional.
- b) que busca el bienestar progresivo de sus integrantes

Por que las características de la sociedad humana es que son reuniones formadas por la voluntad de sus miembros, quienes tienen el propósito de que la agrupación mejore”.<sup>40</sup>

Así, el Desarrollo Social se entiende como la evolución de un Estado dado; el Desarrollo Social será la evolución que una sociedad llegue a presentar en un determinado período; el desarrollo deberá contener necesariamente un mejoramiento de las condiciones, estado, situaciones, bienes, servicios etc., con los que pueda contar una colectividad, con independencia de sus intereses políticos, económicos, culturales y sociales.

Por ello, también es difícil concebir al Estado sin Desarrollo Social, pero Desarrollo Social no como propósito o concepto permanente en la vocación social del estado, sino como un grado de avance en la evolución misma del Estado. [De esta forma, podríamos empezar diciendo que por Desarrollo Social se puede entender el mejoramiento integral de la población a través de la distribución de bienes sociales. Bienes sociales que tienen un componente económico, pero también cultural, y que por tanto incluyen a bienes intangibles que conforman - en parte lo que Jon Elster llamaría: “el cemento de la sociedad”].<sup>41</sup> Dicho de otra forma, se hace referencia al piso social que constituye además el camino por el cual la sociedad debe transitar hacia mejores estadios de bienestar y en sus derechos. Una vez definido el Derecho Administrativo y el Desarrollo Social es importante adentrarnos a las bases que nuestra constitución otorga para el Desarrollo Social de nuestra nación.

Ya que como lo manifiesta García Denterría: “El Derecho Administrativo está íntimamente interrelacionado con el Derecho Constitucional, en su sentido estricto de Derecho de la Constitución en cuanto norma jurídica. Sin embargo, éste enuncia los principios básicos del ordenamiento, por la propia superioridad que dentro de éste presenta la Constitución misma, de modo que su superioridad sobre el Derecho Administrativo, como sobre cualquier otra rama del ordenamiento, no es discutible; por otra parte, su ámbito material es también más

<sup>40</sup>Flores García, Fernando, *Ensayos Jurídicos*, UNAM, Primera Edición, México, 1989, pág. 300.

<sup>41</sup>Carbonell, Miguel, “*Constitución y Desarrollo Social*”, Revista Jurídica México, D.F., No. 28, 1998, pág. 133.

extenso, puesto que abarca a los aspectos del estado que exceden de los propiamente administrativos.”<sup>42</sup>Luego entonces, los fines del Derecho Administrativo y de la Administración Pública son en consecuencia, fines constitucionales.

Al respecto, el legislador ha puesto verdadero interés en sentar las bases para un buen Desarrollo Social productivo, político, económico y cultural, avanzando desde un Estado libre de derechos y obligaciones, hasta el resguardo de nuestras garantías individuales como sujetos de derecho y parte integral de la sociedad, dejando a salvo entre otras cosas, nuestra garantía de audiencia y legalidad, el derecho a la libertad de expresión etc., bases que resguardan y fomentan el desarrollo de la nación y alientan a una convivencia de orden social.

Nuestra Carta Magna regula también el aspecto económico dentro del ámbito social, como se prevé en su artículo 25 donde desde un punto de vista objetivo, no menciona literalmente el término “Desarrollo Social”, pero entendemos que este se encuentra implícito en el de “Desarrollo Nacional”, puesto que uno es consecuencia del otro, y ambos emergen en el fortalecimiento de la soberanía de la Nación, como un régimen democrático íntegro, regido a través del Estado, que permita un desarrollo económico y una distribución de la riqueza justa y equitativa, con el ánimo siempre de resguardar los intereses colectivos, fomentar el empleo y el crecimiento del país. El Artículo 25 en su párrafo tercero dispone que: “Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social, y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación...”<sup>43</sup>

Por lo anterior, se infiere que el Desarrollo Social atañe tanto al sector privado como al público y al social, al igual que el fortalecimiento de la soberanía y democracia del Estado, conducido mediante una política pública bien planeada y fijada en una actividad legislativa oportuna y eficaz para el Desarrollo Nacional.

El artículo 26 constitucional, establece la llamada “Planeación Democrática del Desarrollo Nacional”, para que de manera democrática se determine la planeación del Desarrollo Social, mediante la participación de los diversos sectores integrantes del Estado; es decir, el sector público, el sector privado y el social, atendiendo básicamente a las demandas colectivas, es decir a cubrir las necesidades prioritarias del pueblo, conformadas estas por cuestiones de tipo económico y social, como lo son, la educación, la vivienda, la salud, el empleo etc.; facultando al Ejecutivo para que establezca los lineamientos y procedimientos a seguir, para implementar una buena instrumentación, concertación y ejecución de la planeación básica del desarrollo nacional, y hacer efectivas las directrices del mandato constitucional.

---

<sup>42</sup> García Denterría, *op. Cit.* pág. 37.

<sup>43</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial SISTA, México, 1996, pág. 15.

Cabe mencionar que lo importante de la participación es la naturaleza de la misma; está fundamentalmente en tener poder de decisión. El significado de lo anterior es, que la participación de los diversos sectores, social, público, y privado debe ser en forma activa y no pasiva, para que realmente se sienta su interés y cooperación, puesto que la participación popular en los cambios sociales está por encima de los intereses particulares, y consiste en el mantenimiento de la dignidad humana. Es absolutamente indispensable que el pueblo participe porque cuando se presentan los desaciertos e inconsistencias tienen un costo mayor si previamente no se conoce la voluntad social, en virtud del contrato social existente y vigente, mismo que también es cimentación de nuestra sociedad, puesto que es el punto de partida para una buena Administración Pública. Evidentemente, el Desarrollo Social tiene que ver en forma directa con el Desarrollo Nacional, es más, podríamos aseverar que uno, no persiste sin el otro; toda vez que la directriz del primero, es la búsqueda, concertación, e inducción de acciones, e implementos tendientes al fin del segundo, el bien social.

Tenemos entonces que la planeación del desarrollo nacional no sólo contempla la obligatoriedad de establecer iniciativas de ley, planes y programas de la Administración Pública Federal, sino que prevé que esta se realice mediante el Gobierno Federal y los gobiernos de las diferentes entidades federativas, consistente en una acción encaminada a propiciar la participación voluntaria de los particulares que fortalezcan, apoyen o se adhieran a los objetivos y fines que el Ejecutivo Federal propone en el Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de que este sea eficaz. En este sentido, podemos hablar de la fuerza que tienen las normas jurídicas, que no solamente castigan ciertas conductas, sino que incentivan otras, creando estímulos suficientes para que los particulares se adhieran voluntariamente a ellas y se conduzcan conforme a los objetivos de las mismas.

Por lo que toca al artículo 27 constitucional, este trata de proporcionar los principios rectores de un buen Desarrollo Social dentro del campo mexicano, pues entre otras reformas contempla el hecho de que actualmente el ejidatario puede arrendar su tierra, o asociarse en cualquier forma que convenga a sus intereses con protección de la ley; por otro lado, prohíbe latifundios y dispone sobre su fraccionamiento y enajenación. El ordenamiento legal permite la fácil y expedita compactación de la tierra conforme a la voluntad de los ejidatarios a través de asociaciones y traslación de derechos, el ejidatario ahora es propietario de sus tierras, y tendrá certeza sobre su parcela y estímulo para mejorarla, entre otras cosas.

La reforma al artículo 27 tiene un contenido netamente social y democrático, puesto que rompe con la dependencia corporativa que se derivaba de la intervención de autoridades en las decisiones internas, dado que acota el poder presidencial, al remitir a tribunales autónomos decisiones jurisdiccionales que habían sido conferidas al Ejecutivo Federal. En consecuencia restringe el poder de autoridades y burocracias y fortalece el de la sociedad, para cumplir en nuevas condiciones con los propósitos sociales del desarrollo equitativo, protegiendo los

derechos de las mayorías, y reconociendo lo obvio, lo que la historia ya ha mostrado que es la capacidad y ciudadanía de los campesinos que son responsables de tomar sus decisiones.

En este somero repaso al marco constitucional del Desarrollo Social también mencionaremos lo referente al artículo 123 constitucional, que no es otra cosa que una garantía protectora de la clase trabajadora que presta su fuerza de trabajo por una remuneración. Claramente podemos percatarnos que se trata de una garantía de orden social, esto es, que este precepto constitucional forma parte de los pilares del Desarrollo Social, toda vez que con el se encuentran resguardados los derechos de la clase trabajadora como parte integral importante de nuestra sociedad, y que este precepto constitucional busca el reivindicar la dignidad de la persona humana, mediante el establecimiento de justas condiciones de trabajo.

Este artículo busca fortalecer las condiciones humanas de trabajo y el resguardo de la integridad física y moral de las personas con la calidad de trabajadores, previendo condiciones de salubridad locales, preservación moral, descanso semanal, salario justo, así como establecer una garantía en los riesgos y daños que pueda correr y sufrir el trabajador por el desempeño de sus labores.

Es de suma importancia el contemplar dentro de nuestro Desarrollo Social los medios idóneos para un avance en el sector laboral. Sabemos que el sector productivo lo conforma una gran parte de nuestra sociedad y es por ello que, toda vez que si bien es cierto, que uno de los factores indispensables para el desarrollo del país lo conforma la creación de la riqueza, evidentemente ésta será lograda a través del trabajo, pues bien, este precepto constitucional prevé los mínimos y máximos que deberán ser contemplados para garantizar la constitucionalidad del desarrollo laboral en el país, partiendo de un salario mínimo, indispensable no solo para la manutención del trabajador, sino también de su familia, y el resguardo social de ambos.

No hay que perder de vista la realidad de nuestro país, pues hacerlo sería una exposición un tanto romántica de más o menos brillo, pero de agudeza práctica, pues es imposible dejar de lado el hecho de que el artículo 123 es de los más violados día a día en nuestro país, desde la inaplicación del salario mínimo, las jornadas de trabajo elásticas, la inseguridad social; imbuidas en una simulación cotidiana tanto de los poderes públicos, como de los sindicatos y patrones, sin dejar a un lado los grandes intentos en reformar no solo el precepto constitucional, sino la propia Ley Federal del Trabajo que se queda en eso, un intento, y que la retórica actual es la de un despido libre, improductividad, flexibilidad de contratación, no asegurar al trabajador y pagar lo que se quiera, entre otros; no buscando una estabilidad laboral, guiada en muchas de las ocasiones por la propia oposición de los más perjudicados que son los trabajadores, influenciados casi siempre por un sindicalismo beneficiado que cada vez más incorpora y expresa una diversidad de intereses poco afines a la materia laboral.

Dentro de nuestra Constitución encontramos en torno al Desarrollo Social al Artículo 3º, que habla del “Derecho a la Educación”, y establece que la primaria y secundaria serán obligatorias, nos dice que el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio considerando a las entidades federativas, y participando docentes en la elaboración de dichos planes. Podríamos decir que este precepto se refiere a la libertad de instrucción, porque la educación es el género y ésta la especie, a lo que alude este artículo es a la especie, es decir la instrucción, o sea la impartición de conocimientos, pero no toda la educación se realiza forzosamente por medio de la instrucción a cierto nivel, así pues a manera de ejemplo un campesino que nunca a recibido instrucción, puede, sin embargo educar a sus hijos basado en principios de orden moral, social o material, que haya consagrado dentro de sí.

Además la libertad de enseñanza, solo parcialmente se refiere al fenómeno, que es el objeto de la protección constitucional, ya que no sólo se tiene el derecho de enseñar sino también el derecho de aprender. El desarrollo humano implica un proceso interactivo, consistente en la maduración tanto sociológica como biológica, en el aprendizaje, lo que permitirá que los individuos acrecienten su bienestar, al igual que la sociedad en general, proyectada a nivel Nacional. La educación por tanto, es un factor determinante en el cambio individual y social; pero para ello, se necesita de varios cambios y requisitos previos, consecuentes en la estructura y procesos políticos, sociales y económicos.

Pese a ello, la educación básica evidentemente no podrá por si sola vencer los grandes desafíos sociales y económicos, consistentes en satisfacer las necesidades básicas del aprendizaje de una sociedad, pero no por ello debe darse por vencida, sino por el contrario enfatizar en su deseo de superación y logro.

El Artículo 4º. constitucional también contempla cuatro garantías básicas para el Desarrollo Social y que a saber son: Primero la libertad de procreación, pues toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, podríamos decir que es un derecho difuso a nivel constitucional, pero de suma importancia en el Desarrollo Social, dado que el número de hijos que nazcan, serán parte integral de nuestra sociedad y sujetos del Desarrollo. Por otro lado, toda persona tiene derecho a la protección de la salud, en este sentido se relaciona con el artículo 73 constitucional fracción XVI, respecto a la facultad del Congreso de la Unión para dictar leyes de salubridad general, y además delega en las leyes secundarias la forma de acceder a los servicios públicos. La salud es un estado completo de bienestar físico, mental y social que no puede dejar de ser protegida pues es un derecho fundamental y eminentemente necesario de todo ser humano. “Tal concepto destaca su carácter interdisciplinario: es decir, como un conjunto de factores variables en el proceso de desarrollo de interrelaciones entre la evolución natural y el proceso social”.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup>Herrera Koerner, Ingrid Ninón y Francisco Javier Villegas Morales, *Factores Ambientales y Estilos de Desarrollo*, Editorial Trillas, Primera Edición, México, 1993, pág.18.

El mismo artículo 4º considera el derecho de disfrutar de una vivienda, en el sentido de que toda la familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, se hace conciencia al ciudadano, jefe de familia, sobre la necesidad de contar con una habitación digna para él y su familia, evitando en forma gradual los problemas que acarrea el no tenerla en detrimento de la convivencia social, porque aumenta el número de problemas urbanos que requieren una pronta solución. También contempla el derecho de los menores, conjugado con el deber de los padres de preservar el derecho a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental; la ley secundaria prevé la protección de esta garantía a cargo de las instituciones.

Otra cuestión de gran relevancia, son las reglas que deberán regular el Desarrollo Social, que se encuentran de alguna forma por debajo y fuera de nuestro marco constitucional, y me refiero a la actuación y función que cada figura política y social que debe asumir y desarrollar una función productiva, de alcance social. Es decir, debemos conjuntar la participación del sector público, privado y social, en el proceso de Desarrollo Social, desde su planeación y directrices, hasta su ejecución; en una proporcionalidad que sean partícipes tanto de su elaboración, así como de los beneficios y frutos generados, empleando una visión política efectiva, transparente y racional.

Dado que nuestra Carta Magna, de alguna forma ha querido establecer una coparticipación y corresponsabilidad de los tres sectores ya multicitados, para que juntos fortalezcan el desarrollo del país, y como fin, otorguen un avance positivo, puesto que el Estado, aproximadamente desde 1982, ha avanzado en condiciones complejas, debilitado a veces en su aspecto político, social, y económico, por lo que pensamos que resultaría inapropiado e ilógico pensar que en la actualidad se busque un Desarrollo Social pleno, aislado de los sectores público y privado.

Se requiere y es indispensable, la participación del sector privado en el Desarrollo Social, por lo que considero se debe dar un mayor acceso a estos sectores y evidentemente allegarse de todos los recursos y medios fiscales, administrativos, jurídicos y políticos para lograr el Desarrollo Social buscado.

No debe omitirse que su propósito fundamental se enfoca en procurar el bienestar social, a través de brindarle a la ciudadanía, una vivienda digna, resguardada de una buena educación, protegiendo su salud, fomentando el empleo y una redistribución justa y equitativa de la riqueza, sin permitir la concentración de esta en unas cuantas manos. La Administración Pública deberá implementar un sistema fiscal redistributivo de la riqueza y una política lateral que beneficie y no perjudique a la sociedad.

Una de las reglas que ayudan a descubrir los hechos elementales o complejos de un cambio social, pueden percibirse mirando la evolución social y periodos inevitablemente sucesivos de un crecimiento o un desarrollo determinado. Es posible encontrar el cambio también observando y analizando casos específicos o

situaciones sociales contempladas desde el punto de vista de un marco social y dirección de sus variantes.

Sea una u otra forma la que se emplee para lograr el Desarrollo Social dentro de nuestro ámbito jurídico-administrativo, lo cierto es, que lo que nunca podrá sustituirse, es la necesidad que tiene el pueblo mexicano de lograr un Desarrollo Social exitoso, pues si bien es cierto que las normas influyen para su logro, también lo es que se requiere que el Ejecutivo apoyado en los demás poderes Judicial y Legislativo verdaderamente adopten una concientización y sean responsables en el diseño de las políticas públicas, de otra manera podrán existir demasiadas leyes sin resolver los grandes problemas sociales, como lo son la pobreza, la marginación, el analfabetismo, el desempleo y la inseguridad social.

Puesto que el Desarrollo Social no sólo debe ser estructural, sino una organización de base, para emprender y realizar proyectos de desarrollo en nuestro país, que proponga la movilización de toda la estructura pública y privada, como proceso global, rápido y eficaz que combata la realidad del conflicto social.

De esta forma, hemos apreciado como el Derecho Administrativo se vincula de manera importante con el Derecho Constitucional siendo ramas del Derecho Público; pero en la existencia del Estado, son las constituciones un mecanismo que garantizan las aspiraciones sociales, que en buena medida son la estrategia de la Administración Pública, la que se encarga de dar atención a los rubros que hoy por hoy constituyen el Desarrollo social.

## **8. Instrumentación Administrativa para el Desarrollo Social.**

La Administración Pública Federal, muestra un carácter eminentemente expansivo, basado en nuestra Constitución Política, que otorga las bases jurídicas reguladoras de un gobierno democrático y federal.

El Estado como parte activa en el desarrollo económico, social, político y cultural de toda nación, ha llevado aparejado el crecimiento de la Administración Pública, de esta manera el sistema estatal deberá implementar nuevas formas de participación y planeación que resuelvan la rigidez o anarquía de un crecimiento social. Evidentemente corresponde al conjunto de dependencias y entidades que conforman la Administración Pública, el instrumentar la participación estatal, en busca del Desarrollo Social.

Claro está que el Ejecutivo Federal se encuentra en plena facultad, para establecer los procedimientos de planeación que desemboquen en un equilibrado Desarrollo Social, la participación popular y celebración de convenios con los gobiernos de los estados y realizar las acciones pertinentes para elaborar y ejecutar programas de Desarrollo Nacional; así el Estado logrará con eficacia, que



los grupos organizados jueguen un papel exitoso sin contravenir el marco constitucional; que nos lleve a una etapa de realización del proyecto nacional, que conjugue armónicamente al Estado y las principales fuerzas económicas y políticas.

Deben implementarse más programas de reforma social y económica a efecto de generar una nueva política de gobierno, concertada por la Administración Pública. “La reforma social tiene que estar orientada al conjunto de necesidades básicas, creando las condiciones de transformación institucional y estructural para satisfacerlas con acciones de mediano y largo plazo. Por ello, para atacar las causas de la pobreza, se requiere de una estrategia de desarrollo que incorpore a todos los mexicanos a los procesos y oportunidades económicas”.<sup>45</sup>

Es así, como la Administración Pública moderna tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos, sistemas y programas de reformas sociales y económicas, a efecto de generar una nueva política de gobierno, coordinadas y ejecutadas por el Ejecutivo a través de la Administración Pública.

Las exigencias de la realidad económica, política, cultural y social de nuestro país, obliga a la creación de Departamentos Administrativos, al establecimiento de Secretarías de Estado, y por qué no decirlo, aspira a obtener la colaboración y participación de los particulares, ya no sólo a través de demandas, sino como sujetos activos de la Administración Pública.

Portantiero indica: “La cuestión de la participación ciudadana se inserta en este caso en un discurso sobre la democratización que tiene como norte el crecimiento del poder de la sociedad civil y cuya expresión en lo económico y social es la cogestión, la autogestión, la cooperativización, que crean entre lo privado y lo estatal un espacio de socialización, de descentralización y de autonomización de decisiones”.<sup>46</sup> Es decir, se busca que lo público no se agote en una cuestión estatal, sino que exista una participación ciudadana como medio fortificador de la sociedad, implicando inclusive transferirle a ésta, funciones o decisiones que siempre han correspondido exclusivamente al Estado o Poder Ejecutivo.

Es importante mencionar que el Gobierno de nuestra República en el ámbito social, cada día es más consciente de lo importante que resulta el promover la igualdad de oportunidades entre el pueblo mexicano y la relevancia de procurar la satisfacción de las necesidades básicas de la población, como son la educación, salud, vivienda, alimentación, medio ambiente, empleo e ingreso, y atención a las comunidades indígenas y a otros grupos que se encuentran en desventaja social. Toda vez que el Ejecutivo, tiene como facultad la función y actuación

---

<sup>45</sup> Palacios Alcocer, Mariano, *El Régimen de Garantías Sociales en el Constitucionalismo Mexicano*, UNAM, Primera Edición, México, 1995, pág.155.

<sup>46</sup> Portantiero citado por Cristina Sánchez Mejorada Fernández, “Debate en torno a la participación ciudadana”, *Dinámica Urbana y Procesos Socio-Políticos*, Grupo Editorial Eón, S.A. de C.V, México, 1993, pág. 324.

administrativa, ha buscado a través de los años mejorar el Desarrollo Social de un país en vías de crecimiento, tanto política, como económica y cultural.

Ruíz Massieu propone una coordinación respetuosa y libre: “En años recientes, paralela a la expansión de la Administración Pública, ha corrido la tendencia de otorgar a los gobernados los medios necesarios para atacar los actos de autoridad que consideren que vulneran su esfera de derecho. Estos medios de defensa cobran significación en cuanto se les refiere al Estado de derecho por que tienden a buscar que se respeten los principios de legalidad y de oportunidad que ha de observar la actuación Administrativa”.<sup>47</sup>

Hablando de instrumentación, podemos decir, que uno de los instrumentos básicos para la aplicación de las medidas tendientes a la consecución de los fines del Desarrollo Social, enfocado hacia una planeación estatal democrática, y en las políticas públicas que se tomen para la solución de las exigencias públicas de la sociedad son las Secretarías de Estado. En principio, diremos que el Secretariado Social, hoy Gabinete Social, ha sido inspirador de numerosos proyectos y planes, vinculados todos ellos al crecimiento y superación de la sociedad, en el marco de un país que lucha por el Desarrollo.

La intervención del Secretariado siempre ha sido y será supletoria en las soluciones de los problemas socioeconómicos; esto es, ha procurado la gestión de dichos proyectos y organismos, respetando y formulando cada autonomía específica, en manos de hombres libres, sin el afán de proselitismo y sin discriminación de raza o credo, sólo con la firme idea de lograr un Desarrollo Social apto y eficaz. En solidaridad con el ser humano marginado de la sociedad, se ha enfatizado en la necesidad de una promoción y programación, encaminada hacia una cabal participación de los diversos sectores sociales y gubernamentales, dirigidos a la construcción de una sociedad más justa y humana.

Debemos apuntar que la Secretaría de Estado “Es un órgano superior político, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado”.<sup>48</sup> Las Secretarías de Estado constituyen un apoyo al titular del Ejecutivo, y comprenden toda una estructura jurídica con elementos patrimoniales, personal y equipo capacitado, e instalaciones para su buen desempeño, con un titular que es el Secretario de Estado que es un Funcionario Público y Administrativo. La operatividad de las Secretarías de Estado es tendiente al Desarrollo Social, que trae consigo una política consistente en elevar el nivel de vida y el bienestar social, que requiere no solamente del desarrollo económico, sino también del cambio institucional, el logro de la equidad social y política.

---

<sup>47</sup> Ruíz Massieu, José Francisco, *Nueva Administración Pública Federal, Crítica, Análisis y Evaluación*, Editorial Tecnos, S.A., Segunda. Edición, México, 1978, pág.104.

<sup>48</sup> Acosta, Romero, Miguel, *op. cit.*, pág. 82.

Lo que implica, que el Desarrollo Social tenga como objetivo primordial el ayudar a los sectores de la población más marginados a lograr un estándar decente de vida, y crear las condiciones pertinentes y necesarias para su crecimiento y desarrollo dentro de la sociedad.

Es importante que entremos al análisis de algunas de las Secretarías de Estado que tienen mayor injerencia actualmente en el Desarrollo Social de nuestro país, y que a saber son:

- Secretaría de Desarrollo Social.- Con la creación de esta Secretaría de Estado se reconoce la delicada situación social del país; con ello se establece una dependencia encargada exclusivamente de regular, normar y establecer programas de Desarrollo Social, orientados a solucionar los problemas que día a día acrecientan y detienen el avance en nuestro país, a través de una participación directa de la comunidad, y el funcionamiento de dichos planes.

Es importante acentuar que con la Secretaría de Desarrollo Social, cuya función eminentemente podríamos decir, es la de fomentar el crecimiento y avance social de todo el país, tenemos ya un respaldo, un apoyo institucional, que resguarda los derechos del individuo y garantiza la preocupación y actuación del Estado para buscar soluciones reales y prontas para el mejoramiento de las condiciones sociales del pueblo mexicano.

Entre otras funciones: “La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) impulsa y fomenta el desarrollo social, regional, urbano, de vivienda e infraestructura, así como de los asentamientos humanos. Para dicho desarrollo, la SEDESOL hace un análisis de la evolución y tendencias económicas del país y posteriormente realiza los proyectos socioeconómicos.

Para realizar obras que fomenten el desarrollo social, la SEDESOL recibe fondos de financiamiento que le otorga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Realiza programas de beneficio social para mejorar el nivel de vida de los grupos sociales específicos, proporcionando asesoría y apoyo técnico a los mismos”<sup>49</sup>.

Como vemos, la nueva política de Desarrollo Social es participativa de las mayorías, con planes y proyectos, con el empleo de los mismos, como por ejemplo el Plan Nacional de Desarrollo Social y el Plan Nacional de Solidaridad que describimos anteriormente; es importante señalar que lo

---

<sup>49</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial SISTA, pág. 167.

importante para la estrategia del Desarrollo Social es el buscar el desarrollo económico, el desarrollo político y democrático de un país, igualitario y justo.

- Secretaría de Educación Pública.- Se encarga de la Educación Elemental, Media Superior y Superior; de las Bibliotecas bajo su responsabilidad; Institutos tecnológicos; Evaluación y Revalidación, es decir acredita los conocimientos adquiridos en las escuelas y otorga los certificados correspondientes; Derechos de Autor; Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación.
- Secretaría de Salud.- “...es la dependencia de la Administración Pública Federal encargada de garantizar el derecho de protección a la salud que tienen por ley todos los mexicanos. Constantemente analiza las causas de las enfermedades y busca su prevención controlando todo aquello que es un riesgo para la salud... entre otras funciones, coordina el Sistema Nacional de Salud, actúa como autoridad sanitaria y lucha contra las enfermedades transmisibles, realiza investigaciones de las mismas, está al tanto de las epidemias y vigila que se apliquen inmunizaciones, fomentando la salud”.<sup>50</sup>
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social.- Vigila el cumplimiento y la aplicación de las disposiciones del Artículo 123 constitucional.

“...principalmente promueve el incremento de la productividad en el trabajo, buscando un equilibrio entre los factores de la producción (tierra, trabajo y capital); resuelve los conflictos laborales; vigila el cumplimiento de las normas laborales buscando el bienestar de los trabajadores y de sus familiares; impulsa la ocupación en el país. Establece y vigila el Servicio Nacional de Empleo”<sup>51</sup>.

- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural: “La SAGAR tiene como objetivo formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, promoviendo de esta manera el empleo del medio rural. Establece programas que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales.

La SAGAR organiza y fomenta las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas y formula la capacitación de los productores rurales. En esta materia, elabora, actualiza y difunde un banco de proyectos y oportunidades de inversión en el sector rural”<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> *Ibidem*, pág. 188.

<sup>51</sup> *Ibidem*, pág. 191.

<sup>52</sup> *Ibidem*, pág. 179.

- Secretaría de la Reforma Agraria.- “ La SRA tiene, entre otros, el objetivo de fomentar la participación del sector rural y desarrollar el bienestar de los campesinos.

Para lograr dicho fin, se busca la promoción del campo por parte de las dependencias y entidades para incrementar la participación en obras de infraestructura, con el propósito de aprovechar las tierras mexicanas en beneficio de los campesinos”<sup>53</sup>

Por lo que toca a los Departamentos de Estado que también eran instrumentos del Poder Ejecutivo para el alcance del Desarrollo Social diremos que estos tenían igual rango e importancia tanto en lo político como en lo administrativo que las Secretarías de Estado, según lo establece el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La realidad política puso en evidencia en el caso del Departamento del Distrito Federal, que el Departamento tenía un perfil y función gubernamentales, por ello en 1997 se concreta de manera formal y ante la sociedad la transición de un Departamento de carácter administrativo a un gobierno de entidad federativa. La participación de todos los niveles y sectores de la Administración Pública están encaminados a la ejecución de planes de Desarrollo Social, es decir, deben de participar todos los niveles de la Administración Pública en el proceso de planificación y no dejarlo exclusivamente a los mandos jerárquicos.

La participación de todos como colaboradores en la formalización de los programas, es indispensable para alcanzar los objetivos trazados. Porque: “un plan consiste en la definición de objetivos, la ordenación de los recursos materiales y humanos, la determinación de los métodos y las formas de organización, el establecimiento de medidas de tiempo, cantidad y calidad, la localización espacial de las actividades, y otras especificaciones necesarias para encausar racionalmente la conducta de una persona o un grupo”.<sup>54</sup>

Lógicamente este principio de ordenación sistemática en cuanto a la planeación para la consecución de ciertos objetivos de la Administración Pública es con el propósito de una evolución social y un gobierno progresista. Es importante citar los artículos 25 y 26 constitucionales, que a la letra dicen respectivamente:

“Artículo 25. El estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta constitución...”<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> *Ibidem*, pág. 193.

<sup>54</sup> Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública*, Teoría General Planificación Presupuestos, Editorial Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México, 1954, pág. 99.

<sup>55</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op.cit.*, pág.15.

“Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al Plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

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

En el Sistema de Planeación Democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley”.<sup>56</sup> Es decir, nuestra Carta Magna, sienta las bases y directrices a seguir para la elaboración y estructuración del Plan Nacional de Desarrollo. Donde finalmente el beneficiario de la planificación tendrá que ser la población prioritaria. Difícilmente podría concebirse la planificación como una vuelta al “dejar hacer”, así todo hombre debe tener derecho a gozar de una vida confortable y a que se le garanticen ingresos estables, la remuneración del día de trabajo tendría que ser por término medio, mayor de lo que ha sido; y la remuneración del capital especialmente el especulativo, tendrá que ser menor.

La planeación económica se determina en atención al grado de intervención que puede tener el Estado en las actividades económicas de la Nación; también se considera la visión del estado respecto del bien común o interés general. En el Socialismo la intervención es absolutamente necesaria, pues el Estado detenta los medios de producción y representa a la sociedad, por ello, debe dirigir la vida económica. “En los países democráticos los economistas en general, están acordes en que el Estado debe intervenir en los fenómenos económicos y el único punto a debate, es el grado de esa intervención”.<sup>57</sup>

La libre competencia en el Estado no tiene cabida de manera absoluta; en un sistema planificado requiere la intervención del Estado que la equilibre, ya que considera que bajo el “dejar hacer”, el ingreso no se distribuye equitativamente y

---

<sup>56</sup> *Ibidem*, pág.16.

<sup>57</sup> Astudillo Ursua, Pedro, *Lecciones de Historia del Pensamiento Económico*, UNAM, Primera reimpresión, México, 1978, pág. 233.

solo se producen ganancias para una minoría, mientras los pobres carecen de educación, salubridad, buena alimentación, vivienda, vestido, y comodidades ordinarias, además, el mecanismo no humaniza la relación de salarios, por lo que la redistribución es una tarea esencial para lograr la inserción social, meta preponderante en el Desarrollo Social.

La principal dificultad de la planeación se haya en la suposición de que el gobierno cuenta con estructuras administrativas técnicas y jurídicas suficientemente capacitadas para lograr el Desarrollo Social de un Estado. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, sabe que lo principal es el disminuir la pobreza y la desigualdad entre las distintas clases de población. El Estado procura una política nacional, integral, participante, incluyente, federativa, cuyo objeto es el ampliar y propiciar el crecimiento cultural, social, económico y político de una colectividad, bajo los principios de equidad y justicia, y en pleno ejercicio de sus derechos que garanticen su superación y resguardo.

En ese tenor, no creímos ni creemos, como lo han expresado algunas voces, antes de las pasadas elecciones presidenciales del mes de julio del año 2000, que la Secretaría de Desarrollo Social tienda a desaparecer, sino por el contrario, apostamos al crecimiento y fortalecimiento de sus atribuciones, estructura y recursos para impactar positivamente de manera más integral la vida de los más de 40 millones de mexicanos pobres, a fin de rescatarlos del rezago, de lo contrario se tendría que crear otra instancia que se responsabilice de la política social para evitar que haya un retroceso. La instrumentación para el Desarrollo Social no corresponde en exclusiva al Gabinete Social, sino también al económico, pues si existe una adecuada planeación económica con visión y rumbo, entonces el Desarrollo Social contará con una oportunidad más integral y eficaz.

Por otro lado, y de manera personal insistimos en que el Desarrollo Social no es un secreto gubernamental sino tarea de todos, por ello el gobierno debe contar con organismos sociales que revisen su propia actuación y ejerzan funciones de auditoría y contraloría, consultoría, etc; porque sólo de esa forma podrá palpase la congruencia política relativa a la transparencia gubernamental y un sistema de rendición de cuentas. Recordemos, la evolución se mide con hechos, lo demás, son sólo eso, buenas intenciones ante una realidad absorbente y demandante.

Para concluir, la creatividad en la instrumentación es importante, pero sin la coordinación gubernamental sistemática y alejada de la realidad social, no hay instrumentación que sobreviva a la falta de voluntad y anarquía. En otro orden de ideas, las cosas ya no son lo que eran antes; la sociedad es más pensante, exigente y participativa.

## 9. La Administración Pública Actual ante el Desarrollo Social.

- **Gobierno de Vicente Fox Quezada (2000-2006).**

Este es el primer presidente de la República que ganó las elecciones en el mes de julio del año 2000, postulado por un partido de oposición al Partido Revolucionario Institucional que gobernó como Partido en el poder durante más de 75 años. Vicente Fox fue postulado por el Partido Acción Nacional. Al inicio de su gobierno, se realizaron diversas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación para quedar actualmente como sigue:

“Artículo 26...

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

*Secretaría de Seguridad Pública*

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Desarrollo Social

*Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*

Secretaría de Energía

*Secretaría de Economía*

*Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Secretaría de la Reforma Agraria

Secretaría de Turismo

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal”<sup>58</sup>

En virtud del grave problema de inseguridad pública en que se encuentra el país, se creó la Secretaría de Seguridad Pública con la finalidad de desarrollar una política de Seguridad Pública y llevar a cabo acciones coordinadas con todas las entidades federativas del país en esta materia,. asimismo, cabe mencionar que al Gobierno del Distrito Federal, se le otorgó esta atribución con la que no contaba anteriormente, porque si bien es cierto que se contaba con una Secretaría de Seguridad Pública, también lo era que el nombramiento del titular de la misma era atribución del Ejecutivo Federal, no así del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En cuanto a las secretarías que tienen que ver con el gabinete social, tuvieron reformas son las siguientes:

---

<sup>58</sup> Diario Oficial de la Federación de 30 de noviembre de 2000 pág. 2



- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que operó en el sexenio anterior, se vieron disminuidas sus atribuciones al restarle las atribuciones relativas al fomento de la actividad de Pesca para ser asignadas a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; a esta última, además se le dio la atribución de Alimentación para quedar como sigue:

“g) Promover, en coordinación con la Secretaría de Economía, el consumo humano de productos pesqueros, asegurar el abasto y la distribución de dichos productos y de materia prima a la industria nacional”<sup>59</sup>

- La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, fue transformada en la “nueva” Secretaría de Economía, a la que se le da la siguiente atribución:

“Coordinar y dirigir con la colaboración de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, el Sistema Nacional para el Abasto, con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población”<sup>60</sup>

Es importante detenernos aquí para comentar que uno de los graves problemas de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en nuestro país ha sido la falta de apoyo para la comercialización de los productos que elaboran y sobre todo de las empresas rurales, lo que trae como consecuencia que los apoyos financieros que les otorga el gobierno es casi imposible recuperarlos por esta situación, y no solo eso, sino que la mayor parte de los productos que elaboran se convierten en autoconsumo por falta de comercialización, aunado a lo anterior la falta de capacitación de los productores y el escaso apoyo para adquirir tecnología que les permita competir con calidad en el mercado.

Actualmente la Secretaría de Economía ha pretendido trabajar en este aspecto, a través de la implantación de cadenas productivas en el país para que los propios productores nacionales puedan comercializar sus productos entre sí, así como las materias primas, sin embargo, a tres años de gobierno, los temas relativos al fomento al desarrollo productivo, sigue siendo un proyecto, por lo que los productores siguen en espera de recibir apoyo. Uno de los programas, social y financieramente más importantes de la Sedesol, fue transferido a la Secretaría de Economía, nos referimos al Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas en Solidaridad, programa que como vimos anteriormente, fue creado para impulsar el trabajo productivo de los campesinos, indígenas y grupos populares de las áreas urbanas en condiciones de pobreza.<sup>61</sup>

En el año 2001, el presidente Fox presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, y lo remitió al Congreso de la Unión para las observaciones

---

<sup>59</sup> *Ibidem.* pág.7

<sup>60</sup> *Idem*

<sup>61</sup> Consultar el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2001.

correspondientes, como lo estipula la Ley de Planeación. Por cierto, fuertemente cuestionado por los legisladores, toda vez que no observó a cabalidad la consulta a todos los sectores de la sociedad interesados y/o involucrados, en los temas de interés nacional. En el mensaje de presentación del Plan, el presidente dio a conocer tres comisiones que agrupaban dependencias y entidades de la Administración Pública Federal: la Comisión para el Desarrollo Social y Humano, la Comisión para el Crecimiento con Calidad y la Comisión de Orden y Respeto.

Nos abocaremos a la primera que es la que tiene que ver con el Desarrollo Social.

“La Comisión para el Desarrollo Social y Humano tiene como objetivo central coordinar las inversiones en Justicia Social, eliminar los desequilibrios sociales extremos y procurar una vida digna para todos, promoviendo la iniciativa individual y colectiva de los mexicanos, en especial para aquellos que, por tiempo inmemorial, aguardan la justicia y cotidianamente sufren la miseria, el abandono, la ignorancia y la violencia.”<sup>62</sup>

Cada una de las comisiones contaba con sus respectivos objetivos y estrategias, en cuanto a la Comisión para el Desarrollo Social y Humano serán los siguientes:

- **Objetivo rector 1:** mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos. Mejorar los niveles de educación y bienestar implica erradicar las causas de la pobreza, atender la satisfacción de las necesidades básicas, crear oportunidades de desarrollo humano y proporcionar la infraestructura necesaria para lograr que todos los mexicanos estén por encima de ciertos umbrales mínimos de educación y bienestar. .<sup>63</sup>
- **Objetivo rector 2:** acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.

Incrementar la equidad y la igualdad de oportunidades implica utilizar criterios que reconozcan las diferencias y desigualdades sociales para diseñar estrategias de política social dirigidas a ampliar y ofrecer igualdad de oportunidades a todos los hombres y mujeres de la población mexicana.<sup>64</sup>

- **Objetivo rector 3:** impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva

Impulsar la consolidación de un sistema educativo nacional que se apoye en la ciencia y la tecnología para ofrecer una educación de calidad y diversificada que fortalezca la capacidad individual al proveer a los estudiantes de conocimientos sólidos, pertinentes y de avanzada y asegurar que posean las destrezas y habilidades que se requieren en el mundo contemporáneo. .<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, Ed. Presidencia de la República, 2001, pág. viii.

<sup>63</sup> *Ibidem*, pág. 81

<sup>64</sup> *Ibidem*, pág. 84.

<sup>65</sup> *Ibidem*, pág. 87.

- **Objetivo rector 4:** fortalecer la cohesión y el capital sociales.

El fortalecimiento de la cohesión y el capital sociales se basa en el desarrollo de formas de solidaridad que refuercen los vínculos de identidad, den un sentido de pertenencia a partir de valores, orientaciones comunes y relaciones de confianza. Esto debe incluir la integración de individuos a sus comunidades, con base en formas de organización que fortalezcan la cultura nacional.<sup>66</sup>

- **Objetivo rector 5:** lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.

El desarrollo social y humano armónico con la naturaleza implica fortalecer la cultura del cuidado del medio ambiente para no comprometer el futuro de las nuevas generaciones; considerar los efectos no deseados de las políticas en el deterioro de la naturaleza; construir una cultura ciudadana de cuidado del medio ambiente, y estimular la conciencia de la relación entre el bienestar y el desarrollo en equilibrio.

- **Objetivo rector 6:** ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental y formalizar la rendición de cuentas a la población, implica adoptar medidas para enfrentar de manera eficiente situaciones no previstas, tanto de orden natural como social.<sup>67</sup>

En cuanto al área de crecimiento con calidad nos parece importante que en lo relativo a la banca social hizo especial énfasis y como parte de sus propuestas estratégicas, el fomentar en la población la creación de proyectos productivos viables otorgándoles apoyos financieros a aquellos sectores de la población que no han podido ser susceptibles de ser apoyados por las instituciones crediticias. Asimismo, planteó el fortalecimiento del sistema de ahorro, crédito popular y rural, y en cuanto a este último se creó por Ley del 13 de diciembre de 2003 la Financiera Rural como Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Federal y sectorizado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con Personalidad Jurídica y Patrimonio Propio.

Esta Ley abrogó la Ley Orgánica del Sistema del Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) publicada en el diario oficial de la Federación el 13 de enero de 1986, asimismo, la Financiera Rural, sustituyó al Banrural. La Ley en comento en su Artículo 2º establece el objeto de la Financiera Rural: “la financiera tendrá como objeto coadyuvar a realizar la actividad prioritaria del estado de impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y todas las demás actividades económicas vinculadas al medio rural, con la finalidad de

---

<sup>66</sup> *Ibidem*, pág.89.

<sup>67</sup> *Ibidem*, pág. 91.

elevant la productividad, así como de mejorar el nivel de vida de su población. Para el cumplimiento de dicho objeto, otorgará crédito de manera sustentable y prestará otros servicios financieros a los productores e intermediarios financieros rurales, procurando su mejor organización y mejora continua. Asimismo, ejecutará los programas que en materia de financiamiento rural se determinen en el Presupuesto de Egresos de la Federación. adicionalmente, promoverá ante instituciones nacionales e internacionales orientadas a la inversión y al financiamiento, proyectos productivos que impulsen el desarrollo rural. Además, operará con los gobiernos federal, estatales y municipales, los programas que se celebren con las instituciones mencionadas. La financiera apoyará actividades de capacitación y asesoría a los productores para la mejor utilización de sus recursos crediticios, así como para aquellos que decidan constituirse como intermediarios financieros rurales”.<sup>68</sup>

Esta Ley, se generó en el marco de una gran polémica, ya que al momento de disolver BANRURAL, redujeron las prestaciones con las que contaban los pensionados, como es el caso de los servicios de recreación y sano esparcimiento de calidad, otorgados a través de centros deportivos particulares; así como restricción en el acceso a los servicios médicos en hospitales privados, entre otras prestaciones.

Este aspecto se relaciona con la situación por la que atraviesa el Sistema de Seguridad Social en México ya que se ha visto desfasado para poder otorgar de manera eficiente los servicios que desde hace décadas les corresponde por derecho a los pensionados, como lo comenta Ángel Hernández: “Las pensiones del ISSSTE eran calculadas de acuerdo con el promedio de vida (cercano a 60 años), y la institución podía pagar pensiones de dos o tres años como máximo, pero en la actualidad, cuando las esperanzas de vida se incrementaron hasta 75 años eso ya no es posible sin causar un gran daño financiero a las finanzas públicas”, asegura<sup>69</sup>.

Asimismo, uno de los graves problemas es la edad actual con la se jubilan muchos trabajadores que oscila entre 45 y 50 años situación que implica que durante 25 o 30 años sean beneficiados por una pensión. Por lo antes mencionado consideramos que sería conveniente que se reformara la ley del ISSSTE y del IMSS con objeto de que se aumentara la edad a 65 años o más, toda vez que esta situación que a nuestro juicio es un problema de administración, propiamente financiero, actualmente se está convirtiendo en un problema político.

En lo relativo al IMSS el autor comenta: “La revisión del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del IMSS, que estuvo a punto de llevar a ese instituto a su primera huelga desde su creación hace 50 años, será en marzo de 2004. En las

---

<sup>68</sup> Diario Oficial de la Federación del 26 de diciembre de 2002, pág. 2

<sup>69</sup> Vértigo, Revista Semanal, “*El Hoyo Negro de la Seguridad Social*”, Hernández, Ángel, México, 19 de octubre de 2003 pág. 24.

negociaciones para la revisión del contrato colectivo de trabajo del sindicato las autoridades condicionaban el aumento de 4% directo al salario y 1.25% en prestaciones a cambio de modificar el régimen de pensión para que los hombres y mujeres se retiren a los 35 años de servicio, en lugar de los 28 y 27, respectivamente, como ocurre en la actualidad y que data de 1943”.<sup>70</sup>

En cuanto a la atención a las comunidades indígenas, durante este sexenio desapareció el Instituto Nacional Indigenista, que era un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, y mediante decreto de 21 de mayo de 2003 se creó la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CONALEPI) como un Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.<sup>71</sup> En dicho decreto se publica La Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas que establece en su Artículo 2º como objeto “...orientar, coordinar promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas...”<sup>72</sup>

Como parte de la estrategia del Programa Nacional de Desarrollo 2002-2006, se dio continuidad al programa PROGRESA creado el sexenio anterior solo que ahora se le ha denominado OPORTUNIDADES, y que se considera “...una de las principales acciones del Gobierno de la República”<sup>73</sup>. Este programa se encuentra en el marco de la estrategia Contigo que busca impulsar el desarrollo social y humano.

El 2 de septiembre de 2004, se creó la Ley de Asistencia de Desarrollo Social estableciendo como objeto de la Ley “...sentar las bases para la promoción de un Sistema Nacional de Asistencia Social que fomente y coordine la presentación de servicios de asistencia social pública y privada e impulse la participación de la sociedad en la materia.”<sup>74</sup> Por otro lado, define en su artículo 3º la Asistencia Social: “...se entiende por asistencia social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión, desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva”<sup>75</sup>.

En la actual administración, se creó por Acuerdo del Presidente Fox, de fecha 13 de diciembre de 2004, se creó la oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad, adscrita a la oficina de la Presidencia de la República. Asimismo, se crearon cuatro gabinetes especializados dentro de los que se encuentra el Gabinete Especializado de Desarrollo Social y Humano.

---

<sup>70</sup> *Idem.*

<sup>71</sup> Diario Oficial de la Federación del 21 de mayo de 2003, pág. 2.

<sup>72</sup> *Idem.*

<sup>73</sup> <http://www.oportunidades.gob.mx>.

<sup>74</sup> Diario Oficial de la Federación 2 de septiembre de 2004 pág. 2.

<sup>75</sup> *Idem*

El objeto de este último es “conocer de los asuntos y tomar decisiones relacionados al desarrollo social desde un enfoque integral y multidisciplinar, por ello participan las dependencias que entre sus atribuciones tienen que ver con: la salud, alimentación, educación y proyectos de desarrollo para la población de alta marginación que han sido identificadas en las 250 microregiones<sup>76</sup>.”

---

<sup>76</sup> Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 2004, pág. 2.

## Capítulo IV

### Estado Social y Desarrollo Social

#### 10. Surgimiento del Estado Social.

Los términos: política social y desarrollo social son esencialmente formulados y practicados a partir del siglo XX. Sin embargo, algunas de las acciones que hoy realizan individuos, asociaciones de caridad y gobiernos en materia de bienestar social también fueron practicadas en el pasado en diversas sociedades.

La pobreza, las desigualdades sociales y económicas son fenómenos que han prevalecido desde épocas antiguas, sin embargo, paralelamente ha coexistido la creación de instituciones sociales que tienden a abolirlas, mediante la caridad, la previsión y la seguridad, pues en la inteligencia humana, dichos fenómenos se han considerado como un obstáculo para el progreso y bienestar sociales.

En el desarrollo de la historia, la creación de instituciones y leyes en esta materia, no han evolucionado en línea directa y continua, por el contrario, han aparecido de manera esporádica tanto en el tiempo como en el espacio. Por mencionar algunos, en la antigua Roma (siglos I y II) se observaban manifestaciones de *pietas*, por cierto muy parecidas a las acciones que hoy en día los gobiernos emprenden: a través de una institución conocida como *alimenta*, el Estado se encargaba del mantenimiento de la niñez; asimismo, algunos emperadores como Nerva, Trajano, Marco Aurelio y Septimio Severo, donaban recursos públicos a los municipios para otorgar préstamos a los campesinos, y los intereses cobrados a éstos eran asignados a la provisión de comida y ropas para los niños. Así el tesoro imperial ayudaba a los agricultores y a la niñez.<sup>1</sup>

Por lo que toca a la participación privada en el bienestar público, vale la pena mencionar que en el equivalente municipal del Senado en Roma, la *curia*, concedía a sus miembros “honoros y privilegios, y éstos, a cambio, prodigaban su dinero en obras públicas, (así) se construían carreteras, templos, teatros, baños públicos, acueductos y se fundaban escuelas a expensas de particulares”.<sup>2</sup>

Tres siglos después, en la última etapa de la Roma Clásica (el Imperio), la Iglesia comenzó a intervenir en favor de la sociedad oprimida a través de sus obras caritativas: cuando “los funcionarios romanos dejaron de ser administradores capaces, el pueblo oprimido encontró protección en la persona de los obispos de

---

<sup>1</sup> Barrow H. R., *Los Romanos*, Décima Primera Impresión, México, Fondo de Cultura Económica, México, 1983, . págs. 107 y 108.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pág. 97.

la Iglesia... Fue entonces cuando la Iglesia se transformó en la fuerza principal contra la pobreza y el dolor; era la que proporcionaba hospitales, escuelas y orfanatos y todo género de obras caritativas”<sup>3</sup>. En este sentido, la filosofía católica de la caridad, procura asimilar ésta con la idea de justicia: “Ser caritativo con nuestro prójimo no es darle una limosna; es ser justo con él, entregarle lo que justamente le corresponde, en el plano de la suprema igualdad de los hombres”. Sin embargo, poco logró la Iglesia para remediar los males de la sociedad, la sola caridad cristiana no ha tenido alcance para reparar el abismo existente entre las clases sociales de todos los tiempos. <sup>4</sup> Ello se debe a que la caridad es meramente asistencialista y paternalista.

Ya en el siglo XVI, entre 1525 y 1537, en Bélgica, Juan Luis Vives, remitió al Senado de Brujas un plan de asistencia organizada, con el cual se adelantaba a los tiempos modernos, al sugerir obras públicas como posibles fuentes de ocupación. <sup>5</sup> Esa misma idea fue empleada por Franklin Delano Roosevelt en el “New Deal”, durante la crisis norteamericana de 1929.

En el año de 1525, los campesinos alemanes de Turingia, que habían realizado una revuelta de carácter religioso, político y social, plasmaron su reclamación en un documento redactado en doce artículos. Dos de ellos destacan por su contenido social: “2do Los campesinos aceptan pagar el diezmo de grano... siempre que sea remitido al pastor para su manutención y la de su familia, debiendo el resto ser distribuido entre los pobres y menesterosos... 4to. Se proclama el principio de que todo pobre tiene el derecho de cazar los animales silvestres y de pescar, como también coger los frutos de las plantas para aplacar su hambre”.<sup>6</sup>

Tenemos otro antecedente de la “creación de empleos” en 1555, cuando las Cortes de Valladolid, España, solicitaron un “Padre de Pobres”, encargado de buscar ocupación remunerada a los que carecían de ella. Carlos I de España (1500-1558 d.c.), ya se ocupaba en aquella época de la “seguridad social”, mediante las rentas vitalicias, el seguro contra incendios, reglamentos de corredores, de seguros, estableciendo la intervención directa del Estado.<sup>7</sup> Con el descubrimiento de América, se crearon instituciones de protección dedicadas a los débiles, que significaron la perpetuación de las normas medievales españolas en el continente recién descubierto, entre ellas se encuentran: “el Protector de los Indios”, la mita, los gremios, las cofradías, los montepíos, la doctrina de los

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, pág. 196.

<sup>4</sup> Montenegro, Walter, *Introducción a las Doctrinas Político-Económicas*, Fondo de Cultura Económica, México 1977, pág.101-103.

<sup>5</sup> González Díaz Lombardo, Francisco, *Proyecciones y Ensayos Sociopolíticos de México*, “El Derecho Contra la Pobreza”, Ediciones Botas, México, 1963, pág. 174.

<sup>6</sup> Sánchez Viamonte, Carlos, *El Poder Constituyente*, Ed. Bibliográfica Argentina, Argentina, 1957, pág. 71.

<sup>7</sup> González Díaz Lombardo, Francisco, *op. cit.*, pág. 174.



teólogos, las Leyes de Burgos, las Leyes de Indias, las Ordenanzas de Trabajo, etc.”<sup>8</sup>

Más tarde, en 1601, en Inglaterra se dictó la primera Ley Nacional Contra la Pobreza, que se ocupó de la asistencia médica, el entrenamiento profesional y el suministro del trabajo. Dos siglos más tarde, Suecia y Dinamarca establecían en sus legislaciones principios de responsabilidad comunal. Sin embargo, los motivos que inspiraban a los individuos y Estados (a excepción de la Iglesia) en la adopción de “medidas de bienestar” pueden ser interpretados no necesariamente en el sentido de conceder derechos o restablecer justicia a los desamparados. Por ejemplo, las medidas adoptadas por el Estado romano han sido criticadas por algunos escritores en el sentido de que sus acciones estaban únicamente orientadas al deseo de aumentar la población y reclutar hombres para el ejército.<sup>9</sup> En suma, las “medidas de bienestar”, respondían a la necesidad de cuidar la fuerza de trabajo con el fin de no afrontar una escasez o debilidad de los recursos humanos, ya que la mano de obra, explotada en forma intensiva, constituía una de las principales fuentes de producción, en contraste con el maquinismo y capitalismo ulterior.

La llegada de la Revolución Industrial, marcó el punto de partida para nuevas reformas sociales. El fenómeno trajo consigo, por una parte, el aumento de la pobreza en forma alarmante, al haber sido substituida la industria manufacturera y el trabajo a domicilio por una industria fabril y por la actividad de las máquinas, quedando los hombres sin trabajo y sin medios para subsistir. Por el otro, la gran industria generó un proletariado, en situación desesperante: largas jornadas laborales, salarios miserables, condiciones insalubres de trabajo, etc. Asimismo, el propio proceso de industrialización provocó grandes movimientos migratorios hacia las nuevas ciudades industriales, consecuencia de la sustitución de tierras de cultivo por las de pastoreo para el ganado lanar y la instalación de algunas fábricas. Esto trajo un fenómeno rápido de urbanización, en donde la nueva clase proletaria comenzaba a vivir en condiciones de insalubridad y falta de vivienda y seguridad.

"Dentro de los textos legales fundamentales, uno de los avances notables fue, como lo señala Elías Díaz: “. . .la Declaration of Rights del Estado de Virginia, Estados Unidos, en 1776: se trata ya de una declaración formulada y aprobada por los representantes del pueblo reunidos en Convención o Asamblea; no es, por tanto, una carta otorgada por ningún soberano (como la Magna Carta de 1215) ni tampoco un pacto entre rey y pueblo ( como el Bill of Rights de 1689) sino una declaración emanada del pueblo que es ahora considerado único soberano”.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, pág. 175.

<sup>9</sup> Barrow, R. H, *op. cit.* pág. 107.

<sup>10</sup> Díaz, Elías, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Editorial Taurus, Madrid, 1981, pág. 27.

En ese sentido, el autor Hayek, señala en el apartado “*Laws versus Directions* (Leyes contra Instrucciones)” de su obra, que para “los fundadores del constitucionalismo el término “Ley” tuvo un preciso y limitado sentido o alcance. Y consistió en que sólo limitando al gobierno a través de la Ley se alcanzarían las libertades esperadas”<sup>11</sup>. Sin embargo, las órdenes de gobierno denotaban el impulso de intereses de grupos específicos, marginando o por lo menos, cuestionando los intereses de la masa social; tal y como se observó en el caso de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América, en sus asambleas o sesiones legislativas en donde se discutían las leyes para su elaboración o aprobación

Siguiendo con nuestro autor, considera que dicha tendencia ocasionó que las leyes o el Derecho en general, siguiera un proceso alejando a la legitimidad de la generalidad. “La característica era que el Gobierno ponía las reglas del juego para la atención social sin considerar a la sociedad, y buscaba el beneficio desde su propio concepto. Se entendía que era una forma en que el gobierno mismo violaba la Ley, porque no respetaba una de sus características esenciales como es la Generalidad”<sup>12</sup>.

La ineficaz visión social sostenida por ese tipo de Gobierno arbitrario, así como la inconformidad de la Sociedad, hicieron que “ésta presionara a sus representantes logrando ser escuchada y tomando una ingerencia importante en el diseño y ejecución de las normas así como en las políticas de atención gubernamental a las necesidades de desarrollo de la sociedad”<sup>13</sup>. Esto dio paso a una forma de transición: del Gobierno y derecho autoritarios (y en algunos casos arbitrarios) se pasó a un nuevo estatus como lo fue el Gobierno y derecho restitutorio.

La eficacia de las decisiones en la aplicación de las políticas por parte de los gobernantes, dependerá de la aceptación de la sociedad misma, y David Easton lo define claramente, marcando la diferencia de un sistema político con el sistema económico o religioso “Por definición, pues, cualquiera sea el tipo de sistema que consideremos, su modo característico de conducta como sistema político –en contraste, por ejemplo, con un sistema religioso o económico- dependerá de la capacidad del sistema para adjudicar valores en la sociedad y lograr su aceptación. Estas dos variables o conjuntos de variables principales – la conducta relacionada con la capacidad de tomar decisiones relativas a la sociedad, y la probabilidad de que sean aceptadas con frecuencia por la mayoría de los miembros como autoritarias- constituyen las variables esenciales; ello es, por ende, lo que distingue a los sistemas políticos de cualquier otra clase de sistemas sociales.”<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Hayek, Friedrich A., *Law, Legislation and Liberty*, Vol III The Political Order of a Free People, Ed. The University of Chicago Press, 1979, Great Britain, pág. 100.

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> Hayek, Friedrich A. *op. cit.* pág.101.

<sup>14</sup> Easton, David, *Esquema para el Análisis Político*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1992,

Asimismo, define qué es un sistema político: “es el conjunto de pautas de interacción por medio de las cuales se asignan valores en una sociedad, y que las más de las veces los integrantes de una sociedad aceptan en su mayor parte esas asignaciones como autoritarias”<sup>15</sup>

Este factor que comenta Easton, de la aceptación por parte de la sociedad es determinante para que un sistema perdure, sin embargo, nosotros agregaríamos que además de esa aceptación, en la actualidad es fundamental la participación de la sociedad en la elaboración de políticas públicas, de tal forma que ese sistema será el encargado de materializar la voluntad de la sociedad, a través de administración pública o poder ejecutivo y deberán hacerse en la mayoría de los casos obligatorias mediante la intervención del poder legislativo en la elaboración de leyes dando así, cumplimiento a ese mandato social.

Paralelamente, la Revolución Francesa y su consecuente Declaración de los Derechos del Hombre,<sup>16</sup> limita y restringe al Estado -influido por el pensamiento liberal- a asegurar las funciones básicas de la organización de la sociedad, particularmente, la libertad, la seguridad y la justicia, pero entendida esta última en relación a la propiedad privada y no a los derechos sociales. Al aunarse los principios de la declaración de los Derechos del Hombre con los principios de la economía burguesa resumidos por los postulados de la escuela económico-liberal, *laissez-faire*, *laissez passer*, el Estado quedó decididamente subordinado a los intereses de aquella al abstenerse de intervenir en las relaciones sociales, sobre todo en lo que atañe a dar mínimos de protección a los grupos económicamente débiles y en particular a la clase trabajadora.

Esta posición, que pretendió respetar los derechos de libertad, igualdad ante la ley y los derechos políticos y que, en lo económico se abocó a la protección de la propiedad privada, de la amplia libertad de contratación y de la libertad de industria y comercio, en realidad condujo a una creciente desigualdad social, ya que bajo una retórica de libertad, igualdad y legalidad, encubría que los individuos pueden encontrarse, y de hecho se encuentran, en situaciones materiales muy diferentes.

Ya en 1845, Monseñor Rendu escribía al Rey de Cerdeña: “los progresos de la industria han producido abusos tan odiosos que hay que remontarse al paganismo para hallar una dureza y un desprecio de la humanidad... Se han entusiasmado con gran fervor por la abolición de la esclavitud, pero nadie se atreve a proponer que se ponga una venda sobre la llaga más dolorosa y repugnante de la

---

pág. 138.

<sup>15</sup> *Idem*

<sup>16</sup> La declaración de los Derechos del Hombre intenta dar lugar al hombre en la sociedad política, y busca el reconocimiento por parte del Estado del valor y de la dignidad de la persona humana definiendo el no hacer de aquel frente a la libertad de ésta.

humanidad. Se oyen bien los gemidos que arranca a los desgraciados, pero se calla, porque se teme al poder de los que les oprimen”.<sup>17</sup>

Así, entre los siglos XVIII y XIX, se da paso a una intensa lucha de clases y al desarrollo del pensamiento social. Es decir, la formación del proletariado, que separados de sus medios de producción deben vender su fuerza de trabajo para subsistir, y la concentración de los medios de producción en una clase social restringida que se apropia de la mayor parte de la producción bajo la forma de plusvalía, dan fundamento a las tesis que en su tiempo proponían los socialistas utópicos<sup>18</sup>.

El socialismo utópico pretendía anular las influencias corruptas del medio y producir la gran reforma social, la cual consistía en la protección del individuo mediante leyes sociales y sistemas de seguros que hicieran desaparecer la incertidumbre, educación difundida a todos los estratos sociales e igualdad completa de derechos entre todos los hombres y mujeres,<sup>19</sup> mencionando tan solo lo que a nuestro tema compete. No obstante, los postulados del utopismo han servido más bien para alimentar a otras ideologías, y en eso consistió su valor: haber sido precursores en la crítica de la sociedad de su tiempo, y una de las primeras aportaciones consistió en enunciar la necesidad y la posibilidad de procurar una reforma encaminada hacia formas de vida mejores que las ofrecidas por el capitalismo industrial.<sup>20</sup>

Algunos socialistas utópicos o asociacionistas como también se les denominó, tales como Robert Owen con su comunidad de “New Harmony” y Luis Blanc con la figura productiva del “Taller Social”, ambos proponían la transformación social y económica mediante la constitución de asociaciones sociales productivas como cooperativas y talleres colectivos. Así, las luchas del movimiento obrero y las severas críticas lanzadas, sobre todo por el marxismo, en contra del Estado individualista liberal burgués, van abriendo paso a la idea de la intervención estatal reguladora y a la asignación de prestaciones del Estado para mejorar las condiciones de vida de la clase trabajadora.

En este contexto, las grandes memorias de Edwin Chadwick sobre la salubridad y habitación de las clases urbanas por los años de 1840, marcan una etapa en la historia de la reforma social; y mucho antes de que el sistema de *Laissez-Faire* hubiera llegado a una aplicación integral, ya el Estado se había lanzado a una nueva carrera de intervenciones en la esfera de inspección de fábricas, legislación de salubridad pública y otras medidas semejantes de justicia social.<sup>21</sup> Por ejemplo, en Alemania, en 1883, Bismark promulga la primera Ley sobre el Seguro

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, pags. 175-176

<sup>18</sup> Llamados así porque sus expositores después de hacer un análisis crítico del mundo real, saltan directamente a bosquejar el de la quimera, sin mencionar concretamente como se puede realizar. Montenegro, Walter, *op. cit.* pág. 96.

<sup>19</sup> *Idem*.

<sup>20</sup> *Ibidem*, pág. 98.

<sup>21</sup> Cole, G.D.H., *La Organización Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1959, p. 45.

Obligatorio de Enfermedad; en Inglaterra, se sigue un socialismo evolucionista, o humanista, como se le ha llamado, que afirma que no puede haber verdadera libertad, si no existe auténtica igualdad de posibilidades.<sup>22</sup>

La sociedad empieza a comprender que no es suficiente salvaguardar la independencia jurídica del individuo y la libertad política, sino que también se deben crear condiciones necesarias para asegurar su independencia social; condiciones que solamente el Estado podía crear. En este sentido, comienza a surgir el Derecho Social, “nacido en el siglo XIX y precisado en el XX (como protesta al liberal individualismo)... que supone como principios rectores al hombre, la integración social y la justicia social nacional, diferenciado del Derecho Romano, ajeno al medio social... La idea central que inspira el Derecho Social es la nivelación de las desigualdades que existen entre las personas, dejando la igualdad de ser un punto de partida del Derecho, para convertirse en meta o aspiración de orden jurídico”.<sup>23</sup>

Sin embargo, el Estado Social no ha surgido siempre en la misma forma. Alfonso Noriega comenta: “Muchos son los países avanzados del mundo –técnica, cultural y democráticamente- que han entrado por el camino del Estado social, aun cuando por diferentes vías, según sus tradiciones, su capacidad y su idiosincrasia. El movimiento se había iniciado ya desde la primera posguerra. México –insisto en ello- se había adelantado, con su Constitución de 1917, de inspiración netamente social, en sus artículos 27 y 123, relativos a la reforma agraria y obrera, respectivamente.”<sup>24</sup>

Dicho de otra manera, “el Derecho Social se conforma de un conjunto de normas jurídicas protectoras de las clases sociales económicamente débiles, que tienen por objeto asegurar la convivencia de los diversos sectores demográficos de una sociedad dentro de principios de justicia y equidad”.<sup>25</sup> En este sentido, los Derechos Sociales constituyen la respuesta a nuevas circunstancias sociales y en buena parte es un producto de la lucha de clases.

De esta manera, el individualismo es corregido por el reconocimiento de la legitimidad de las intervenciones del Estado en todos los órdenes en que tales injerencias estatales sean exigidas por la solidaridad social. Bajo el argumento de asegurar a los derechos individuales una realidad efectiva, se pone a cargo del Estado la obligación de crear las condiciones necesarias para su cumplimiento. No satisface ya afirmar la igualdad de los hombres, se añade que el Estado debe concretarla asegurando a todos - mediante la educación, el seguro o la reparación de las injusticias del destino- iguales posibilidades. Así, en las sociedades capitalistas los Derechos Sociales entran por la puerta de la regulación de las

---

<sup>22</sup> González Díaz Lombardo, Francisco, *op. cit.*, pág. 177.

<sup>23</sup> *Ibidem* pág.160.

<sup>24</sup> Noriega Cantú, Alfonso, *op. Cit* pág. 124.

<sup>25</sup> Lemus García, Raúl, *op. Cit.* págs. 16 y 17.

relaciones del trabajo para expandirse posteriormente hacia una amplia gama de aspectos que implican cambios importantes en la actividad estatal.

Por su parte Manuel María Díez comenta “A la desaparición del Estado liberal le sucede el Estado social de Derecho. Ya no es el derecho del individuo valorado como persona humana con sus garantías y deberes, sino que los nuevos derechos y deberes tienen titulares no individuales, extensos grupos o grandes sectores sociales y ubicados en forma intermedia entre el Estado y el individuo. Las primeras en formularlos fueron las constituciones mexicana de 1917 y alemana -de Weimar – en 1919, llegando a su más perfecta expresión, jurídicamente considerada, en la española de 1931.”<sup>26</sup>

Así surge el Estado Social, el cual resulta fundamentalmente de la intervención del Estado en las relaciones laborales y de su compromiso de promover igualdad de oportunidades entre los ciudadanos y la redistribución de la riqueza.<sup>27</sup>

## **11. Conceptualización del Estado. El Estado Social.**

Nos parece pertinente establecer algunos conceptos de Estado para luego incidir directamente en el concepto de Estado Social y vincularlo con la función del Estado que mucho tiene que ver con objeto de nuestro estudio.

A continuación algunos conceptos del mismo:

Para Jellinek el factor jurídico en el concepto de Estado es fundamental por lo que lo define: “... como la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o, en forma más resumida, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario”<sup>28</sup>

Por su parte Kelsen considera: “El Estado como objeto de la ciencia del Derecho tiene que ser o la totalidad del orden jurídico o un orden jurídico parcial”, y agrega: “El estado es el orden jurídico. Como sujeto de los actos del Estado, es sólo la personificación del orden jurídico. Como poder, no es otra cosa sino la vigencia de este orden jurídico”<sup>29</sup>

Eduardo Andrade expone las causas que originaron la aparición del Estado, explica el proceso de diferenciación o evolución de las sociedades, y es ahí en donde nuestro autor en comentario inicia el diseño lógico de los elementos constitutivos del Estado partiendo de sus características, a saber:

---

<sup>26</sup> María Díez, Manuel, *op. Cit.* págs. 25 y 26.

<sup>27</sup> Suárez, Fernando, *Crisis del Estado de Bienestar y Derecho Social*, Editorial Bosch, México, 1997, pág. 78.

<sup>28</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, Trigésima Edición, México, 1998, pág. 197.

<sup>29</sup> Kelsen, Hans, citado por Andrés Serra Rojas, *op. Cit.* pág. 183.

- a) Plantea en principio, la diferenciación entre gobernantes y Gobernados. Aquí supone de manera implícita a la Población, pero también al señalar que el estado supone un complejo de organizaciones.
- b) Continúa diciendo que la función de dirección de la sociedad es especializada, tanto, como debe serlo el núcleo de personas que ejerzan esa función institucionalizada y superior. Esa estructura especial se denomina Gobierno por su función esencial.
- c) Otra de las características que le atribuye es que denota un sistema de normas y ahí está el elemento del Derecho, como una consecuencia lógica del orden social vislumbra el orden jurídico.
- d) Un estado, dice Eduardo Andrade, no puede concebirse sin la capacidad de tomar decisiones y eso debe ser en ejercicio de la Soberanía, y estas decisiones se orientan a atender necesidades de la sociedad. <sup>30</sup>

Por lo anterior, tendríamos que pensar que la concepción del estado involucraría tales elementos para dar la noción siguiente: *“El Estado es la población evolucionada, organizada y dirigida por un Gobierno que en ejercicio de la Soberanía social y de conformidad con la ley atienden las necesidades sociales, es decir, atiende el bien común.*

Por otra parte, Serra Rojas establece: [“El Estado tiene dos aspectos bajo los cuales puede ser conocido y considerado: uno es el social; otro el jurídico. La doctrina social o sociológica del Estado, considera a éste en la unidad de su naturaleza como construcción social”, con este criterio define al Estado “como la unidad de asociación dotada originalmente del poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio”; la doctrina jurídica lo considera como sujeto de Derecho, y en este sentido, es subsumible dentro del concepto de corporación, siendo dado formular de esta suerte: El Estado es una corporación formada por un pueblo dotado de poder de mando originario y asentada en un determinado territorio”]<sup>31</sup>

Desde el pensamiento de Porrúa Pérez: “El Estado es una sociedad Humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes” <sup>32</sup>

Para González Uribe “El Estado es:

---

<sup>30</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *Teoría General del Estado*, Editorial Oxford University Press, Cuarta Reimpresión de la Primera Edición, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México, 2001, págs. 31 y 32.

<sup>31</sup> Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, Décimo Cuarta Edición, México, 1998, pág. 183.

<sup>32</sup> Porrúa Pérez, Francisco *op. Cit.* pág.198.

1. Una sociedad humana
2. Establecida permanentemente en un territorio,
3. Regida por un poder supremo,
4. Bajo un orden jurídico,
5. Y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana (bien público temporal, según Dabín).<sup>33</sup>

En esta última definición, el autor recogió los aspectos característicos de las definiciones anteriormente dadas y contiene todos los elementos considerados.

Por otra parte Serra Rojas cita a Carlos Fayt, quien considera que: “los elementos esenciales de la estructura son el territorio, la población, y el poder y el Derecho. Los elementos modales son la soberanía y el imperio de la ley. Todos esos elementos constituyen un todo articulado que sólo por abstracción se puede fragmentar, dividirse o descomponerse en partes. Cada elemento se encuentra relacionado con todos los demás. De ahí que sólo puede ser aislado mediante un proceso de abstracción, pero comprendiéndolo en su conexión de sentido dentro del todo de la organización estatal. No podemos comprender la realidad estatal sin comprender la función que tienen sus elementos estructurales; tampoco podemos comprender la naturaleza de los elementos estructurales sino con relación a su función dentro de la realidad estatal”<sup>34</sup>

Sobre este mismo tema de los elementos del Estado, Manuel María Diez comenta: “La doctrina enseña que deben considerarse tres elementos del Estado. En primer lugar la población, en segundo lugar el territorio y en tercer lugar el poder. Es decir, que podría hablarse de la existencia de un elemento geográfico o territorio, de un elemento humano o población y de un elemento formal o poder. Bidart Campos agrega un cuarto elemento: el gobierno como conjunto de órganos que ejercen el poder”<sup>35</sup>

Ahora bien, podemos desprender de las anteriores definiciones, que el Estado además de tener una estructura jurídica que regula los órganos que para el cumplimiento de sus fines han sido creados, así como regular los derechos sociales de los individuos, el Estado tiene una función social; en este sentido: “La función del Estado consiste, pues, en la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un *status vivendi* común que armonice todas las posiciones de intereses dentro de una zona geográfica, la cual, en tanto no exista un Estado mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de dominación de naturaleza semejante”<sup>36</sup>

Y Llegamos al Estado Social de Derecho, que como lo comenta Luis Humberto

---

<sup>33</sup> González Uribe, Hector, *Teoría Política*, Editorial Porrúa, Décimaprimera Edición, México, 1998, pág. 162.

<sup>34</sup> Serra Rojas Andrés, *op. Cit.* pág. 332.

<sup>35</sup> María Diez, Manuel, *op. Cit.* pág. 33.

<sup>36</sup> González Uribe, *op. Cit.* pág. 282



Delgadillo, en relación con las injusticias provocadas por el liberalismo económico y político: “Tales injusticias empiezan a manifestarse con la revolución industrial, y en Inglaterra se dieron los primeros pasos para el advenimiento de la llamada Administración Social, con el establecimiento de sus leyes de fábricas (1833) y de pobres (1834), conforme a los cuales el Estado amplía sus actividades con la prestación de servicios sociales.”<sup>37</sup> En cuanto al surgimiento del Estado social de Derecho en el contexto histórico mundial, Luis Humberto Delgadillo puntualiza: “Estos problemas, es obvio, no fueron propios de un solo país, ya que la crisis del liberalismo fue mundial, la cual abarcó del período comprendido entre 1815 al término de la Segunda Guerra Mundial, que ha sido considerada como la que marca el fin del Estado Liberal de Derecho, y el inicio del Estado Social de Derecho o “Estado de Desarrollo”, Estado de Bienestar, Estado Social.”<sup>38</sup>

Manuel María Díez argumenta: “Todo ello hace concluir la evolución del Estado mediante un progresivo reconocimiento y un otorgamiento formal de la primacía de los derechos sociales de los ciudadanos, con un ente conformador de la realidad económica y social; que permite considerarlo como el Estado benefactor o Estado social de Derecho o Estado de Bienestar, también sometido al Derecho pero limitando las libertades tradicionales para garantizar el bienestar y la justicia social.”<sup>39</sup>

Es decir, no se trata únicamente de establecer normas que regulen la actividad del Estado y el respeto de los derechos de los individuos como la libertad y la propiedad, sino también de establecer acciones que conlleven a un equilibrio social disminuyendo las desigualdades en el nivel de vida de la población para lograr el ideal de justicia social. Si bien es cierto que el Estado social de Derecho también impone restricciones a los derechos individuales, lo hace con la finalidad de lograr su objetivo: el bien común.

Así lo expresa también el maestro Noriega Cantú: “Ya no se busca defender los derechos de la clase burguesa, sino de extender los beneficios económicos y culturales de todas las clases sociales y, en especial, a las más necesitadas. Junto con las fórmulas tradicionales de la justicia conmutativa y distributiva se hace hincapié en la urgencia de una auténtica *justicia social*, que busca la “atención preferente del bien general.”<sup>40</sup>

## 12. Presencia del Estado Social en México.

¿Cómo se ha ido formando el Estado Social Mexicano? En nuestra historia, las organizaciones sociales, tomándonos la licencia de llamarlas así, datan de la

---

<sup>37</sup> Delgadillo, Luis Humberto, *op. Cit.* pág. 12

<sup>38</sup> *Idem*

<sup>39</sup> *Idem*

<sup>40</sup> Noriega Cantú, Alfonso, *op. Cit* pág. 125.

época de la conquista. La llegada de los españoles a la Nueva España, se tradujo, para los indios, en una cruel esclavitud, lo que motivó a misioneros de órdenes religiosas a convertirse en los defensores de los indios, a través de acciones católicas paternalistas de protección y enseñanza.

Entre los protectores se cuenta a: Fray Bartolomé de las Casas, quien “fue promotor de Leyes y Ordenanzas en favor paternal de los indios, aun admitiendo la esclavitud de los negros de África para sustituir a los nativos en los trabajos agotantes de las costas y regiones de clima cálido”. Uno más fue Fray Vasco de Quiroga, “insigne fundador de hospitales, de casi cooperativas de trabajo...En sus reglamentos propugna la educación de los indios y proyecta la distribución de las artes, oficios e industrias en cada pueblo según los recursos materiales de éstos y la capacidad humana de los aborígenes”.<sup>41</sup>

Se elaboró una copiosa legislación dedicada a la protección de los débiles: Las Leyes de las Indias; Las Leyes de Burgos, que comprendían Ordenanzas en favor de los indios de la Nueva España (1512-1642); las Ordenanzas de 1528 sobre Protección de Indios; las Ordenanzas en favor de los indios de Nueva España (1644-1790), etc. Sin embargo, la situación no mejoraba mucho, y la polarización social existente se puede observar a través de lo que Humbolt escribía detallando la situación en la Nueva España a fines del siglo XVIII: “...Casi todas las propiedades y riquezas del Reino están en sus manos (españoles). Los indios y las castas cultivan la tierra; sirven a la gente acomodada y sólo viven del trabajo de sus brazos. De ello resulta entre los indios y los blancos esta oposición de intereses, este odio recíproco que tan fácilmente nace entre los que lo poseen todo y los que nada tienen... Efectivamente, los indios y las castas están en la mayor humillación. El dolor de los indígenas, su ignorancia, y más que todo su miseria, los ponen a una distancia infinita de los blancos...”<sup>42</sup>

El movimiento de Independencia tuvo sin duda como propósitos no sólo lograr la autonomía política del país, sino también acabar con el régimen de desigualdades existentes tanto políticas y sociales como económicas. En los documentos que elaboraron en aquella época los curas Hidalgo y Morelos se puede observar la gran proyección social de las medidas postuladas: el 17 de noviembre de 1810, José María Morelos, en nombre de Miguel Hidalgo, lanzó un mandato en el cual exigía que los indios percibieran las rentas de sus tierras y que la esclavitud quedaba abolida; el 5 de diciembre de ese mismo año, se disponía que las tierras se entregasen a los naturales para el cultivo.<sup>43</sup>

No obstante, al conseguir la independencia en 1821, en el nuevo México dominó el pensamiento de hombres con ansias de predominio político, sin que nada significaran los propósitos de transformación material del territorio o implantación

---

<sup>41</sup> Vázquez, Genaro, “*El Movimiento Indigenista*”, México, 50 años de Revolución, Tomo II, Fondo de Cultura económica, México, 1961, pág. 163.

<sup>42</sup> *Ibidem*, pág. 165.

<sup>43</sup> *Ibidem*, pág. 167.

de nuevas condiciones sociales y económicas para los habitantes en sus diversas situaciones y estratos. Así, seguía siendo exacta la descripción que Humbolt hiciera de nuestro país: "...es el país de la desigualdad; en ninguna parte existe una situación tan espantosa en la distribución de la fortuna, de la civilización, del cultivo de la tierra y de la población".<sup>44</sup>

Sin ahondar más en el desarrollo político, económico y social de México desde aquella época, evitando la reiteración de nuestra narración histórica realizada ya en otros apartados que anteceden, podemos ir al encuentro del inicio del Estado Social Mexicano, sin implicar por ello un proceso fluido y armónico, en el pensamiento social de algunos constituyentes en 1856. Paulino Machorro asevera que las ideas de los diputados Castillo Velasco y Arriaga, en su entonces, replantean el concepto de justicia social, el problema de la tenencia de la tierra y el derecho de los individuos al trabajo, de tal manera que de haber obtenido su triunfo en 1856 y de haberse cumplido las disposiciones de esta hipotética Constitución, "habrían quizá evitado el Porfiriato, la dictadura y la Revolución de 1910, por que los principios de ésta habrían sido derecho escrito desde sesenta años antes".<sup>45</sup>

Sin embargo, en la Constitución de 1857 predominó el corte individualista y liberal burgués que no tomaba en cuenta la necesidad de reformas sociales para que campesinos y obreros no quedaran desprotegidos ante conceptos abstractos de libertad y de igualdad, que suponían que todos los individuos tenían una situación económica relativamente equivalente, situación que no cumplía nuestro país. En consecuencia, dicha Constitución sólo llegó a incluir dos artículos relacionados con los problemas sociales:

"Artículo 5to. Nadie podrá ser obligado a prestar servicios personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su prescripción o destierro.

Artículo 32avo. Se expedirán leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distingan en cualquier ciencia o arte, estimulando el trabajo y fundando colegios y escuelas prácticas de artes y oficios".<sup>46</sup>

La inclusión de estos artículos en la Ley fundamental, marca cierto avance jurídico en materia social; sin embargo, no dejó de ser un catálogo de buenos deseos, pues desde entonces, la situación de los necesitados no cambió mucho. Desde

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, pág. 169.

<sup>45</sup> Machorro Narváez, Paulino, *La Constitución de 1857*, UNAM, México 1959, pags. 37-40.

<sup>46</sup> González Salazar, Gloria, *Aspectos Recientes del Desarrollo Social de México*, UNAM, México, 1978, pág. 113.

luego, poco pudo hacerse en el México del siglo XIX, sumido en guerras intestinas y enfrentado a invasiones de los Estados Unidos, Francia, España e Inglaterra.

Hubo ya un cierto desarrollo durante el Porfiriato, cuando una élite europeizada o europea usufructuaba las riquezas públicas del país, en tanto que los sectores socialmente débiles llevaban a costas la carga de la miseria, la enfermedad y la ignorancia. Los grandes contrastes eran resultado de notorias desigualdades económicas: desmedida riqueza de los pocos ante extremada miseria de los muchos.

Los obreros y los campesinos carecían de libertades y oportunidades para el disfrute de los bienes materiales y culturales; la industria, el comercio, las materias primas y las riquezas del subsuelo se encontraban en manos extranjeras. La existencia de continuas huelgas impulsadas por las paupérrimas condiciones de vida de los obreros, eran esfuerzos tendientes a la búsqueda de mejores salarios, jornadas de trabajo más humanas, mejor protección para la familia y liberación de las deudas forzosas contraídas en las tiendas de raya.

Estos hechos demuestran a toda luz que no existía una justa retribución al trabajo, que el procedimiento de las tiendas de raya sacrificaban la libertad tanto de los obreros como de los campesinos, y que las condiciones de los trabajadores nunca mejoraron. Todas estas injustas condiciones habían sido condenadas en la Constitución de 1857. Sin embargo, no todo el cuadro es negativo, ya que se fundaron algunas instituciones para el alivio del dolor, la miseria y la ignorancia; no obstante, eran servicios asistenciales que tradicionalmente han estado en manos de particulares y con fines de caridad.<sup>47</sup> Aunque estas acciones estuvieron motivadas por buenos deseos, no dejaron de ser un paliativo de la situación, pues sólo eran obras asistencialistas y de estructura vertical que no aportaban una solución al problema; es decir, no estaban destinadas a resolver las causas de dicha miseria, por el contrario, sólo la administraban.

Bajo estas circunstancias, la situación desesperante de obreros y campesinos culmina con el inicio de la Revolución de 1910, proceso en que también participaron sectores politizados de la clase media y de los círculos intelectuales, y con la Constitución de 1917, la cual da un paso enorme con respecto a la de 1857 al incluir, por primera vez en la historia, una declaración de derechos sociales en la que los constituyentes más progresistas logran plasmar algunas de las aspiraciones populares presentes en la Revolución.

La declaración de los derechos sociales, en que se logra una rectificación de los principios liberal-individualistas, quedó comprendida en la reforma social, principalmente en los artículos 3, 27, 28 y 123 de la Constitución de 1917, en donde la participación de las clases populares determinaron la introducción de la reforma agraria, el derecho al trabajo, a la educación, la previsión social, y la

---

<sup>47</sup>González Díaz Lombardo, Francisco, *op. cit.* pág. 178.

procuración para evitar el encarecimiento de los precios en perjuicio del pueblo consumidor. Su contenido queda lúcidamente interpretado por Torres Gaytán:

“Anteriormente se establecía el derecho a la educación, al trabajo, a la propiedad y a la libertad; ahora las constituciones establecen estos derechos de parte del individuo, y la obligación del Estado a dar educación, tierra, libertad, asistencia y seguridad social, protección y defensa tanto al individuo como a la comunidad. El derecho económico y el derecho social son producto del fracaso del individualismo proclamado por la Escuela Clásica y llevado a sus últimas consecuencias por Jeremías Bentham. El abstencionismo, fue sustituido por el intervencionismo del Estado y estas dos nuevas disciplinas jurídicas tomaron carta de ciudadanía”.<sup>48</sup> Sin embargo, en la Constitución se conservan, como núcleo esencial, las instancias básicas de la revolución política, la defensa del principio de la propiedad privada, la institución de un estado de derecho independiente de los intereses privados y un sistema de libertades públicas, como un proyecto de desarrollo capitalista para el país.<sup>49</sup>

De esta manera, y bien lo apunta González Salazar, “la Constitución de 1917 integró un proyecto concreto de vida social derivado del movimiento revolucionario de 1910 emanado, a su vez, de los problemas fundamentales que estaban frenando el posterior desenvolvimiento del país y en el que los intereses de los grupos económicos emergentes, de los obreros y de los campesinos quedaron definidos en los términos de un sistema de dominación burgués, es decir, de desarrollo capitalista, si bien con un contenido nacionalista y con orientaciones hacia una sociedad más rica, más justa e igualitaria, lo que implicó el inicio del Derecho Social y fuertes bases intervencionistas para que el Estado impusiese y dirigiese dicho proyecto”.<sup>50</sup> En este sentido, queda conformado el Estado Social Mexicano, el cual tiene el compromiso de mejorar las condiciones de vida de los que trabajan, tanto obreros como campesinos, de promover la igualdad de oportunidades y de redistribuir la riqueza.

Desde 1917 hasta la culminación de la presidencia de Lázaro Cárdenas, así quedó definida la política social; sin embargo, en nuestro modelo de desarrollo capitalista dependiente, la conjunción de ideas liberal-individualista con las garantías sociales ha subordinado estas últimas a las exigencias de la acumulación rentable de capital, si bien en distinta magnitud y modalidades en las diferentes fases de desenvolvimiento.

### **13. Federalismo en el Estado Social.**

---

<sup>48</sup>Torres Gaytán, Ricardo, *La Constitución de 1917 y la Economía Mexicana*, Cursos de Invierno 1957, UNAM, México, 1958, p. 37. Citado en González Salazar, Gloria, *op. cit.*, pág. 117.

<sup>49</sup>González Salazar, Gloria, *op. cit.*, pág. 133

<sup>50</sup>*Ibidem*, pág. 120.

Como vimos anteriormente, el Estado como forma de organización política tiene como fin primordial responder a la necesidad de organizar la convivencia humana en un espacio determinado y de esta forma en el territorio nacional. Desde la conquista española se establecieron en la Nueva España, diversos estados y provincias; no obstante, como comenta Octavio Hernández:, se manifestó en: “. . . la guerra de independencia, la existencia de características heterogéneas tanto en cultura como en ideología y la gran dispersión de las provincias dentro del territorio nacional, (que) hicieron indispensable la existencia de un sistema de gobierno que ordenara y unificara en todos los sentidos a nuestro país. Asimismo, la preexistencia de raíces federalistas, con cierto grado de descentralización, en la época colonial, la influencia de la implantación del federalismo en los Estados Unidos de Norteamérica, como solución para la unificación nacional, y la presión de las provincias para que se les reconociera su soberanía, fueron aspectos fundamentales en la adopción del sistema federalista en el naciente Estado independiente, plasmado así en la primera Constitución Política Mexicana de 1824. De esta manera, no sólo se aboliría la división de la nación, sino que las provincias, convertidas en estados libres y soberanos, apoyarían al nuevo Estado Constitucional”.<sup>51</sup>

En los siguientes años y hasta las postrimerías del siglo XIX, la vida nacional se caracterizó por conflagraciones políticas entre liberales y conservadores. Con la expedición de las Siete Leyes Constitucionales de 1835-1836 y las Bases Orgánicas de la República en 1843, se eliminó el Federalismo del sistema de gobierno para dar paso al Centralismo, en donde los estados libres y soberanos se convirtieron en departamentos a cargo de gobernadores designados por el Ejecutivo Supremo, el saldo fue el caos nacional donde se perdió más de la mitad del territorio nacional. Por consiguiente, sobrevino la guerra de Reforma y con la Constitución de 1857, se restaura la República Federal con las aspiraciones ya establecidas en 1824.<sup>52</sup>

En la Constitución de 1857, se adoptó formal y legalmente el Federalismo, el cual era simplemente, una forma constitucional pero no una práctica política real. La Revolución Mexicana reafirmó la decisión de la República Federal en la Constitución de 1917, pero faltaba todavía mucho tiempo para que el Federalismo fuera realidad.

Con la Revolución de 1910 y el Constituyente de 1917, se ratificó y reafirmó el Federalismo como necesidad de garantizar una auténtica libertad y soberanía para los estados. No obstante, a pesar de la firme decisión de restablecer el Federalismo y del tono declamatorio de los congresistas de Querétaro,<sup>53</sup> las

---

<sup>51</sup> Hernández, Octavio, “El Federalismo en México. Su Autenticidad, Realidad y Permanencia”, en *La República Federal Mexicana, Gestación y Nacimiento*, vol. I, Editorial Novaro, México, pp. xvi-xxi.

<sup>52</sup> Moreno, Daniel, *El Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Pax-México, México, 1976, págs.130-147.

<sup>53</sup> Veáse el mensaje de Venustiano Carranza ante el Constituyente el 1 de diciembre de 1916, en Rabasa, Emilio, *op. cit.*, págs.195-216.

características y requerimientos reales que imperaban en nuestro país, como la necesidad de dirigir a toda la nación a una dinámica industrializadora y moderna, abolir el caudillismo -secuela de la Revolución-, e implantar medidas nacionales para materializar los derechos sociales contenidos en la Constitución, hicieron imprescindible la orientación de prácticas centralistas, aunque constitucionalmente se estipulaba una estructura federal.

Dando testimonio de la formalización del Federalismo a través de la Constitución, Manuel Hallivis refiere el artículo 40 constitucional que otorga la soberanía popular y constituye una república representativa conformada por estados libres y soberanos mediante un pacto federal, y concluye: "De esta suerte, existen tres órdenes o niveles de gobierno: el Federal, cuyo ámbito de actuación comprende todo el territorio nacional; el estatal, cuya competencia se circunscribe a su territorio, y, en virtud de que las Entidades Federativas tienen como base de su organización política y administrativa al municipio libre, el municipal, que se limita a la demarcación territorial del municipio que corresponda."<sup>54</sup>

En los primeros años posrevolucionarios, la situación de inestabilidad provocada por el movimiento, originó un gobierno federal con poderes extraordinarios para poner término a la guerra, frenar las fuerzas centrífugas y regresar a la normalidad institucional. Asimismo, la hacienda pública de los estados presentaba dificultades económicas, provocando una escasa institucionalización de la vida política y social de las entidades, e incapaces de reactivar sus economías, por lo que la expansión político-administrativa de la esfera federal encontró poca resistencia y se orientó a romper las bases de poder de los caciques-gobernadores en los estados. De la misma manera, la guerra Cristera de los años veinte, que cubrió casi dos tercios de los estados de la República, obligó a la clase dirigente estatal y federal a un "mínimo acuerdo para sustraer a la Iglesia y a las sociedades católicas su base de consenso",<sup>55</sup> reforzando la tendencia de un federalismo centralizador, expandiéndose aún más los poderes del Ejecutivo.

El proceso centralizador progresivo no sólo se presentó en las actividades administrativas y políticas, sino que alcanzó a los demás poderes de la unión. Con las reformas constitucionales de 1929, los derechos sociales se convierten en competencia exclusiva del Congreso de la Unión, sustrayendo de esta tarea a los estados, quedando únicamente bajo su jurisdicción la aplicación de las leyes y mandatos que el poder central dictara.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Hallivis Pelayo, Manuel, *tratado de Derecho Fiscal y Administración Tributaria de México*, Coed. Tax. Editores Unidos, S.A. de C.V. y el Instituto Nacional de Administración Pública. México, 2000, pág. 43.

<sup>55</sup> Hernández Chávez, Alicia, "Federalismo y Gobernabilidad en México", en *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, Fondo de Cultura Económica/Colegio de México, 1993, pág. 280.

<sup>56</sup> *Ibidem*, pág. 285.

El matiz centralizador del sistema de gobierno se consolidó, en 1929, con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), que confederó a los partidos regionales vinculándolos directamente con la federación. “Con el PNR el gobierno federal logró fracturar efectivamente el poder de los gobernadores”, de esta manera, “el partido concentraría las áreas políticas y el presidente de la República y su gobierno funciones primordialmente económicas administrativas”.<sup>57</sup>

El fortalecimiento del Poder Ejecutivo Federal se acentuó con la gran crisis de 1929. Como se recordará ésta sumergió al mundo entero en una gran vulnerabilidad económica, que puso en entredicho el modelo de desarrollo imperante y abrió las puertas a las políticas *keynesianas*, implicando la generalización del Estado de Bienestar, donde se dotaba al Estado de instrumentos necesarios para su intervención en todos los ámbitos de la vida nacional. En este contexto y bajo la influencia del *New Deal* Norteamericano, la tendencia centralista se profundiza, como eje de construcción nacional de la vida económica, política y social de nuestro país. Esto es, era necesaria, bajo el marco económico internacional y nacional, la confluencia de todos los controles en un solo poder capaz de orientar la conducción del país hacia la modernidad, “quedando así el Estado en una posición estratégica y asumiendo la función de promotor del desarrollo económico”.<sup>58</sup>

En el sexenio de Lázaro Cárdenas y con su política nacionalista, se imprime una mayor tendencia al movimiento centralizador. En su Sexenal la idea medular es la “necesidad de una centralización, pues la sociedad mexicana es considerada incapaz de organizarse, el Plan atribuye esta función organizativa al Estado Federal”.<sup>59</sup> Con esta perspectiva se van desvinculando las relaciones campesinas, obreras y hasta ciudadanas con el municipio, para institucionalizar unas nuevas entre las dichas clases y el gobierno federal. De esta manera, se favoreció la reconducción de todas las instancias sociales, políticas y económicas hacia la esfera federal.

Desde entonces y hasta la década de los ochenta, la concentración de las funciones fue característica predominante de nuestro sistema de gobierno, con el propósito de lograr el desarrollo económico, de consolidar el industrialismo, así como la institucionalización de las organizaciones políticas, y satisfacer las demandas sociales y los mínimos de bienestar que requería el país. No obstante, el centralismo comenzó a tener otras expresiones como es la concentración poblacional, la económica, industrial, la urbana, etcétera, que en el mediano-largo plazo dejaron ver serias contradicciones.<sup>60</sup>

Debido a que el proceso de desarrollo, que se gestó durante esta época, se realizó en detrimento de las atribuciones estatales y municipales, se originaron

---

<sup>57</sup> *Ibidem*, pág. 283.

<sup>58</sup> *Ibidem*, pág. 288.

<sup>59</sup> *Ibidem*, pág. 287.



graves desigualdades en el territorio mexicano. Las decisiones referentes a cualquier ámbito de la vida nacional se tomaban desde el centro, muchas veces ignorando las necesidades y capacidades locales, donde el Estado sustituía a los agentes privados y a la sociedad civil, y frenaba la legítima acción social.

Paulatinamente, la dinámica centralizadora fue generando evidentes desequilibrios y creando costos de oportunidad importantes. Por una parte, la excesiva regulación y concentración de actividades crearon disfunciones en la Administración Pública Federal, pues las decisiones centrales cada vez se volvían más lentas, existían costos excesivos de operación, se hizo patente la incapacidad del Estado de captar y reaccionar con oportunidad a las demandas de la población, y se originó un debilitamiento -y en ocasiones pérdida- de los canales de comunicación entre gobernantes y gobernados.

Esto es, el Estado fue perdiendo eficiencia y legitimidad en sus funciones. Por otra parte, a la par que la autonomía local era minada,<sup>61</sup> la capacidad e iniciativa de estados y municipios perdían impulso, creando una actitud pasiva y dependencia de la federación, dejando como el único recurso disponible administrar las decisiones del centro. No hay que olvidar las consecuencias económicas y sociales que tuvo dicho sistema, entre las que podemos incluir, los grandes contingentes migratorios campo-ciudad, el abandono de comunidades rurales, la concentración de servicios en los principales centros urbanos, la sustitución del modelo agrario por el industrial, y los niveles de desempleo y subempleo en que se tradujeron tales fenómenos.

De esta manera, los beneficios del centralismo fueron disminuyendo, hasta hacer evidente que los costos políticos, económicos y sociales superaban las ventajas del sistema. Aún cuando estos fenómenos se hicieron patentes desde épocas del desarrollo estabilizador, no es hasta la década de los setenta cuando se “inicia la conformación de un consenso sobre los obstáculos que implicaba el proceso centralizador para el desarrollo político y económico de la nación”.<sup>62</sup>

En este sentido, y por lo que a la política social se refiere, el gobierno de Echeverría a la par que acrecentaba y diversificaba la esfera de competencias del Estado, comenzó a establecer mecanismos formales de coordinación y comunicación entre el gobierno federal y los estados, para programar y ejecutar acciones conjuntas, entre los que destacan los Convenios Únicos de Coordinación 1976 (CUC), los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico de los Estados 1971 (Coprodes), la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, la Ley de Población de 1973, entre otros.

---

<sup>61</sup> El condicionamiento local no sólo se había logrado por la vía política, sino también por la financiera, de manera que los estados y municipios fueron cediendo transitoriamente sus competencias políticas a cambio de mayores recursos económicos. Hernández Chávez, Alicia, *op. cit.*, pág. 293.

<sup>62</sup> Ortega Lomelín, Roberto, *Federalismo y Municipio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 32..

Los Coprodes se constituyeron con carácter de organismos federales de coordinación de las dependencias y entidades públicas que realizaban acciones en las entidades de menor desarrollo relativo y gran marginación; tenían facultades para elaborar planes y programas, coordinar los trabajos de las dependencias federales y promover el desarrollo económico y social. Por su parte, los Convenios Únicos de Coordinación, eran el mecanismo de coordinación entre la federación y los estados, en general los convenios eran un instrumento de “transferencia de recursos financieros a las administraciones estatales para ejecutar programas y obras con criterio y normas de operación establecidas y supervisadas por dependencias y entidades federales”.<sup>63</sup>

No obstante, esta naciente descentralización, que surgió como respuesta a los fenómenos generados por la tendencia centralizadora y con el fin de integrar a los sectores sociales que se encontraban fuera de los arreglos corporativos y de las políticas centralizadoras<sup>64</sup>, se tradujo en el “quehacer del mismo gobierno federal trasladado geográficamente al interior del país, es decir como una desconcentración. Esta fue una solución administrativa, pero su efecto político no respondía cabalmente a la naturaleza del sistema federal”,<sup>65</sup> por lo que los resultados conseguidos fueron de carácter limitado.

El frágil intento descentralizador y el fracaso de la expansión de las actividades del gobierno federal, terminaron por poner en entredicho las viejas políticas centralizadoras, consideradas como graves obstáculos al desarrollo del país, en favor del Federalismo. En este contexto y en medio de un entorno económico adverso y una crisis fiscal sin precedente en el país, que acentuaban los desequilibrios generados por el Centralismo, se da en la década de los ochenta, una importante reforma constitucional que amplía la competencia política y administrativa de los municipios, intentando revertir el proceso de debilitamiento político y económico al que se habían estado enfrentando.<sup>66</sup> Asimismo, se formuló un programa para orientar la descentralización de la Administración Pública Federal, fortaleciéndose los instrumentos de programación y coordinación con estados y municipios, tanto en materia fiscal como en gasto e inversión pública.<sup>67</sup>

En este periodo, se decreta la transformación de los Coprodes en Comités de los Estados de Planeación para el Desarrollo (Coplades); con esto, los Coplades se convirtieron en órganos locales bajo la responsabilidad política y jurídica de los gobiernos de los estados y se transfiguraron en la instancia que compatibilizaría las acciones del gobierno federal, estatal y local, impulsando en cada una la participación de la sociedad. Por su parte, el Convenio Único de Coordinación se denominó Convenio Único de Desarrollo y la coordinación de acciones entre el

---

<sup>63</sup> *Ibidem*, pág. 103.

<sup>64</sup> Hernández Chávez, Alicia, *op. cit.*, pág. 294.

<sup>65</sup> Ortega Lomelín, Roberto, *op. cit.*, pág. 33.

<sup>66</sup> Iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional aprobada en 1983, en Hernández Chávez, Alicia, *op. cit.*, pág. 295.

<sup>67</sup> Ortega Lomelín, Roberto, *op. cit.*, pág. 34.

gobierno federal y el estatal se complementó con la integración de recursos y simplificación de programas de desarrollo, de acuerdo a las políticas de desarrollo regional, fortalecimiento financiero y administrativo.

Como se desprende del análisis histórico hasta el momento, durante varias décadas el federalismo fue postulado irrealizable, muchos fueron los motivos que originaron la Centralización y el detrimento de los municipios, pasaron sexenios en que no hubo una política de gobierno que apoyara verdaderamente el Federalismo. En la década de los años ochenta surgió como política de gobierno en apoyo al federalismo, la reforma de diversos preceptos constitucionales que analizamos en la primera parte de esta investigación, los cuales tenían entre otros objetivos, reivindicar el federalismo; pero, no trascendieron, sólo se establecieron las bases para llegar a lo que hoy conocemos como “Nuevo Federalismo”, que consiste en un impulso central queriendo devolver al Municipio lo que le corresponde.<sup>68</sup>

Esta tendencia federalista se amplía en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Con la consolidación del neoliberalismo como modelo de desarrollo, que no sólo abarcó la esfera económica, sino también la política y a nuestro sistema de gobierno. Las reformas económico-administrativas que llevó a cabo el entonces Presidente de la República requerían de una menor injerencia del Estado en las actividades económicas y de servicios, una mayor descentralización de la administración pública que se tradujera en nuevas formas de relación política y de participación de la sociedad, y hasta la redefinición del partido en el poder. De esta manera, se dio paso a la privatización de empresas públicas no estratégicas, se reformuló la reforma agraria y se alentó la participación de las organizaciones populares y civiles en los programas sociales.<sup>69</sup>

En cuanto a medidas concretamente descentralizadoras, se elevó a nivel constitucional la ampliación de las competencias de los estados en materia de educación; se impulsó el desarrollo regional a través de un “federalismo cooperativo”, con expresión concreta en el sistema de coordinación fiscal, en los convenios de desarrollo, en una mayor canalización de recursos y en los programas de Solidaridad; se implementaron mecanismos tendientes a impulsar la capacidad de los estados y municipios para propiciar su propio desarrollo, entre ellos, un mayor ejercicio de sus atribuciones a través del fortalecimiento de sus haciendas, regulación del uso de suelo y el desarrollo urbano, entre otros.<sup>70</sup>

Como ya se había mencionado, se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad, aún cuando no era un programa descentralizado como tal, estaba altamente desconcentrado a nivel local, dentro del cual se realizaron proyectos

---

<sup>68</sup> Cfr. Ruiz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego, *Nuevo Derecho Constitucional op. Cit.*

<sup>69</sup> Entre otros tipos de participación social nos referimos al Pronasol.

<sup>70</sup> Ortega Lomelín, Roberto, *op. cit.*, págs. 41-45.

que cumplieran con las necesidades locales, basados en consultas que realizaban los consejos de desarrollo municipal.<sup>71</sup>

Reafirmando el contexto de la necesaria respuesta que constituía el Sistema de Coordinación Fiscal, Manuel Hallivis expone el propósito central: “En suma, la fórmula de participaciones trataba de aumentar los recursos participables; propiciar su mejor distribución; promover el desarrollo regional y municipal e incorporar en su estructura los estímulos para mejorar la administración de los impuestos e incrementar la recaudación. La Coordinación Fiscal contribuyó, además, a ampliar la capacidad Financiera de los estados y municipios, ya que las participaciones que les correspondían ya podían ser ofrecidas en garantía para la realización de operaciones de crédito directas o contingencias destinadas a una inversión pública productiva.”<sup>72</sup>

Desarrollo Social se fueron consolidando como “la única vía de coordinación entre los gobiernos federal y estatales para fortalecer la planeación regional, conducir el proceso de descentralización, impulsar el desarrollo municipal y la participación de los sectores social y privado a través de acciones de concertación”.<sup>73</sup>

No obstante los avances mencionados, era indispensable continuar fortaleciendo la ampliación del federalismo en cada uno de los ámbitos de la vida nacional y perpetuar los instrumentos enfocados a disolver las desigualdades inter e intra regionales del país. Asimismo resultaba necesario otorgar capacitación administrativa a estados y municipios, en relación a la planeación y manejo de programas y recaudación fiscal, ya que en algunas ocasiones la descentralización de funciones y recursos no se tradujeron en una administración pública más eficiente, pues esta transferencia a las autoridades locales y a la misma ciudadanía, carecía de una nueva actitud a la que no estaban acostumbrados. Tras largos años de dependencia, de paternalismo y de pasividad social, terminar con estos derroteros requería de una innovadora postura gubernamental y ciudadana: un Nuevo Federalismo.

Para los primeros años de la pasada década, la descentralización mexicana era irreversible, sin embargo, alguno de los temas más importantes permanecían pendientes. México incursionó en la era globalizadora con la ausencia de algunos elementos indispensables para que cada una de las regiones del país enfrentará el cambio y aprovechará la apertura en beneficio de la sociedad.

Como se recordará, a partir de la implementación del modelo desarrollista de los años cuarenta hasta nuestros días, el país se constituyó y ha continuado consolidando en tres bloques, el primero ubicado en el norte y centro geográficos, caracterizado por ser industrial, vigoroso y con alta competitividad a nivel internacional; el segundo, es un territorio en ‘vías de desarrollo’, y se caracteriza

---

<sup>71</sup> OCDE, *op. cit.*, pág. 21.

<sup>72</sup> Hallivis Pelayo, Manuel, *op. cit.* pág.71.

<sup>73</sup> *Ibidem*, pág. 106.

por una economía de subsistencia, aplicación de tecnologías obsoletas y rezago de capacitación en medios de producción, donde los habitantes padecen condiciones de cierta precariedad, y viven principalmente en la zona sur del país y en las zonas conurbadas de las metrópolis. Finalmente se encuentran las regiones que subsisten en condiciones lamentables, donde su población vive en la pobreza extrema y ni siquiera alcanza a cubrir sus necesidades elementales.

En este contexto, resultaba utópico esperar que los beneficios de la globalización llegaran a cada uno de los mexicanos. Aún cuando la apertura económica inició a la par que la descentralización, debemos admitir que la primera se dio a un ritmo más acelerado y profundo que la segunda, lo cual tuvo como consecuencia que los diferentes territorios del país no pudieran asimilar los cambios en la misma medida.<sup>74</sup>

Para que las diferentes regiones de México progresaran equilibradamente, era necesario que la federalización antecediera a la apertura o, por lo menos que se diera con mayor intensidad, a fin de que dichas regiones contaran con una red mínima de infraestructura local sólida y eficiente, que les permitiera transformar sus estructuras para poder emprender proyectos de desarrollo susceptibles de éxito de acuerdo a sus recursos, necesidades y capacidades.<sup>75</sup>

El fortalecimiento del Federalismo es una cuestión indispensable y urgente ante la irrevocable integración de México a la economía global. En cuanto los estados y sus municipios cuenten con el manejo de los elementos necesarios, así como con la infraestructura requerida, su integración a la dinámica del resto del país, será inmediata y con beneficios en favor de la sociedad mexicana, sólo después de dar este paso, podrá pensarse realmente en una competitividad general a nivel internacional. De esta manera, la descentralización de la Administración Pública Federal, significa “no sólo una manera de equiparar las condiciones entre las diversas partes del país...(sino) considerarse como una forma de elevar el nivel general de desarrollo a través de la creación de condiciones para una mayor productividad a lo largo y ancho del país”,<sup>76</sup> que en un mediano-largo plazo se traducirá en mejores condiciones de vida para los mexicanos, transformando el círculo vicioso en virtuoso.

Ante las exigencias socioeconómicas de nuestro país, era necesario consolidar un federalismo renovado, en donde la descentralización fuera el medio para que todos los miembros de nuestra sociedad se involucraran en el proceso de desarrollo del país. Es por ello que el presidente Ernesto Zedillo involucra, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, un nuevo federalismo como eje conductor del progreso de todos los ámbitos de la vida nacional, con la perspectiva de

---

<sup>74</sup> OCDE, *Descentralización e Infraestructura Local en México: Una Nueva Política Pública para el Desarrollo*, 1998, pág. 15.

<sup>75</sup> *Idem*

<sup>76</sup> *Ibidem*, pág. 16.

consolidar los instrumentos que se habían llevado a cabo en sexenios pasados y crear otros nuevos para su fortalecimiento.

Entre los objetivos del Programa se encontraban: mantener la esencia compensatoria del Pacto Federal, para promover el desarrollo equitativo de todos los miembros de la Federación; redistribución de competencias, con el objeto de fortalecer las capacidades institucionales y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades; descentralización y federalización de funciones para otorgar una atención más oportuna y eficaz a las necesidades de la población; transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de manera que se otorguen mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades y funciones públicas; fortalecimiento del municipio, para robustecer su vida política y vigorizar sus capacidades para gobernar, como institución más cercana a la comunidad, así como para ampliar los cauces para que las comunidades participen más activamente en la definición de los programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente.<sup>77</sup>

Desde cualquier ángulo, podemos encontrar que el Federalismo se vincula estrechamente con el desarrollo social. Por una parte, la descentralización de funciones y recursos, así como la función compensatoria del Pacto Federal, fomentan el desarrollo económico de regiones con potencial, traduciéndose en oportunidades de empleo donde un mayor número de población podría participar en la creación del producto y en los resultados materiales del proceso, consiguiendo simultáneamente el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y el desvanecimiento de las desigualdades territoriales que caracterizan a nuestro país.

Al reconocer la autonomía de las comunidades políticas y otorgarles los instrumentos necesarios para que por sí mismas logren su propio desarrollo, se consigue que la gestión de las políticas públicas sea más eficiente y oportuna, debido a que las autoridades locales conocen mejor la problemática y las necesidades de su población al estar más cerca de ésta, de manera que la satisfacción de las demandas sociales, como educación, salud, seguridad social, vivienda, etc, se realizará con una mayor capacidad de atención y respondiendo a aspectos particulares a cada región, localidad o grupos específicos de población.

El Federalismo promueve una mayor participación social, donde el Estado delega la oportunidad para que los mismos beneficiarios sean parte de la toma de decisiones y ejecución de las políticas, democratizando la gestión pública y manteniendo el desarrollo de la administración pública a través del control y la evaluación de la propia ciudadanía.

---

<sup>77</sup> Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación.

En este ámbito, sobresale la importancia de los Convenios de Desarrollo Social (CDS), los cuales se continuaron adecuando para establecerse como vital instrumento de coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales “para fortalecer la planeación del desarrollo social estatal y regional, y definir las bases para la descentralización de la política de desarrollo social, así como para la aplicación de los programas y recursos presupuestales para la superación de la pobreza”.<sup>78</sup> Actualmente, a través de los CDS se manejan los principales aspectos del desarrollo social, como los programas contenidos en el Ramo 26 y las actividades relacionadas con la vivienda y el desarrollo urbano y regional.

En estos aspectos resalta el hecho de que, a partir de la adición del Capítulo V y reforma de la Ley de Coordinación Fiscal de 1997, los recursos descentralizados para el desarrollo social se transfieren a estados y municipios por ley, y no por Convenio como se efectuaba hasta 1997. Al transferirse bajo la modalidad de aportaciones, estos recursos permiten un mayor horizonte de planeación a las entidades federativas y municipios. No obstante, hay que mencionar que los Fondos no han perdido su característica federal y, dado que sus objetivos se encuentran previstos en la Ley de Coordinación Fiscal y se etiquetan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, podríamos concluir que la asignación de los recursos de dichos Fondos a estados y municipios es con fines administrativos.

Aún cuando estamos hablando de una descentralización administrativa en materia de desarrollo social, no debemos desechar los avances que con ella se han conseguido y tomar en cuenta que significa la base para que en un futuro se incremente el carácter federalista con descentralización autonómica, es decir, que las instancias decisorias se trasladen a las entidades federativas y sus municipios.

Por otra parte, uno de los puntos medulares que se debe atender con el federalismo es la regionalización de la población y de las actividades económicas. Por varias décadas el proceso centralizador de la Administración Pública Federal generó dos fenómenos poblacionales: alta concentración en centros urbanos y la existencia de un elevado número de pequeñas comunidades dispersas, a las que, en ocasiones, es imposible la dotación de servicios básicos, como educación, salud, infraestructura, etc. Ya desde la década de los ochenta, Antonio Carrillo Flores, reconocía dichos fenómenos y planteaba una solución no muy lejana a los mecanismos de la actual política social: “Este problema de descentralizar la población, y al mismo tiempo de agruparla en núcleos de magnitud intermedia, susceptibles de recibir todos los servicios que reclama la vida contemporánea, tendrá que atacarse con gran impulso, inteligencia, perseverancia y recursos”.<sup>79</sup>

Actualmente, para nadie es un secreto que los graves problemas que aquejan a las grandes urbes nacionales son reflejo de la falta de un desarrollo a nivel regional que desanime la migración a las ciudades y mantenga el arraigo

---

<sup>78</sup> Presidencia de la República, IV Informe de Gobierno 1998, pág 77.

<sup>79</sup> Citado en Menocal, Nina, *México Visión de los Ochenta*, Editorial Diana, México, 1981, p. 198.

poblacional en aquellas pequeñas comunidades dispersas, que se han señalado por su carácter expulsivo. En este sentido, una característica fundamental con que cuenta la nueva política de desarrollo social, es sin duda la relevancia que le otorga al desarrollo regional.

En este orden de ideas, la política social incidirá en estos fenómenos, positivamente y con eficiencia, en la medida en que se regionalice y ello no es posible sin la descentralización. A diferencia de lo que ocurría en antaño, la política de desarrollo social enfatiza que los problemas regionales no son susceptibles de ser atacados desde una perspectiva global indiscriminada, puesto que es evidente que los problemas que aquejan a la región sur del país son diferentes a las del centro o del norte, por lo que su tratamiento debe ser rigurosamente específico. Asimismo, para enfrentar los desequilibrios regionales es necesario un amplio conocimiento de las causas estructurales que han determinado tal o cual grado de desarrollo regional o de falta del mismo, conocimiento que las instancias más cercanas a los problemas y necesidades de la población, es decir los municipios, entienden y regulan con una mayor capacidad que un gobierno lejano y central.

El punto principal de la regionalización de la política social es “dar infraestructura en otros sitios donde se ofrezcan empleos”, donde la gente que se trasladaba a los centros urbanos en busca de éstos “vaya a buscarlo a las zonas prioritarias, en la costa del Golfo, o donde se establezcan industrias...”,<sup>80</sup> así como que esos ‘otros sitios’ ofrezcan a la población los servicios sociales necesarios; en esta lógica, estos nuevos centros generadores de empleo y servicios y receptores de población, se ubicarán en zonas rezagadas pero que cuentan con el potencial humano requerido. Todas las actividades descentralizadoras han logrado transformar la relación, que había generado el federalismo centralizador, entre Gobierno Federal y entidades federativas y, entre Estado y sociedad. Es decir, el intercambio de aceptación política de los estados a cambio de recursos por parte de la federación, actitudes pasivas de la ciudadanía y paternalistas del Gobierno, y la baja participación de los sectores particulares, sociales y civiles en la generación de benefactores para la sociedad.

El Federalismo como institución de rango constitucional ha logrado sustentar una correlación renovada entre estos actores, para convertirse en una nueva relación de coordinación y corresponsabilidad, a través del reconocimiento de la autonomía de estados y municipios, de la revitalización de los mismos, de la gradual recuperación de la capacidad de iniciativa de los gobiernos locales, y de una participación más vigorosa y plural de la sociedad en el desarrollo y en la gestión pública.

Como se habrá podido observar, son palpables los avances alcanzados por el gobierno en materia de federalismo y descentralización, sin embargo, es necesario

---

<sup>80</sup> Ramírez Vázquez, Pedro, Secretario de Asentamientos Humanos en el sexenio de López Portillo, citado en Menocal, Nina, *op. cit.*, pág. 239.



exponer los principales aspectos teóricos del sistema, con el fin de estudiar si las llamadas prácticas federalistas del gobierno, en la actual política social, toman sustento en dichos principios.

En 1897, Raúl de la Grasserie publicó su libro *L'Etat fédératif*, en donde se ocupa del federalismo desde un punto de vista sociológico. A pesar de que hoy resulta excesiva su apreciación de que la esencia del Estado federativo habría que buscarla utilizando los ejemplos que ofrece el mundo natural,<sup>81</sup> hay algunos planteamientos que actualmente, justo a un siglo de distancia, conservan su vigencia.

De la Grasserie expone 20 criterios que caracterizan las formas del Estado federativo y que se presentan sucesivamente, desde el punto de vista histórico, porque varían según las épocas de la evolución. Según el autor, hay un momento en la organización de los Estados en que se tornan unitarios para después, en las cuatro últimas etapas de la serie, volver al federalismo. Así, a partir del criterio número 17, señala que “una vez que se ha llegado al unitarismo absoluto, se vuelve (al federalismo)... muy lentamente. El primer grado sobre la otra vertiente es la desconcentración. El gobierno central se empeña en administrar de cerca, y confiere al prefecto una parte de los poderes que pertenecían al ministro”.<sup>82</sup> Posteriormente, “se regresa más aún al federalismo... por eso resucitan los poderes de los consejos locales. La tutela administrativa no se aplica sino a los actos más importantes. Los otros son decididos, en la esfera administrativa, por el departamento y la comuna”.<sup>83</sup> Es lo que preconiza hoy con el nombre de descentralización.

En otra parte, al contrastar a la república unitaria con la federativa, de la Grasserie refiere que en la primera “ los derechos cívicos se ejercen a excesiva distancia; los ciudadanos se desinteresan y se abstienen. Por lo demás la vida política tiene sus raíces en una vida comunal intensa, en la que se puede actuar *in concreto*. En otros términos: la república federativa es concreta; la república unitaria es abstracta”.<sup>84</sup>

Por su parte, Percy Ashley, en *Le pouvoir central et les pouvoirs locaux*, señala que “la experiencia antigua y moderna ha mostrado, en forma concluyente, que una burocracia completamente centralizada -es decir, un cuerpo de funcionarios reclutado por sí mismo, que obra en un centro único, y que sólo es responsable ante sí mismo-, no puede dirigir indefinidamente la administración de un gran país; ella tiende a ignorar la diversidad de las condiciones locales, a estereotipar sus ideas y métodos, a congestionarse”.<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> No hay que olvidar que el descubrimiento y primera aplicación del principio federal por los estados americanos, fue producto de la filosofía mecanicista de la Ilustración: el intento de trasponer la física de Newton a la realidad sociopolítica.

<sup>82</sup> Raúl de la Grasserie, *L'Etat fédératif*, Editorial Fontemoing, París, 1897.

<sup>83</sup> *Idem*.

<sup>84</sup> *Idem*.

<sup>85</sup> Ashley, Percy, *Le pouvoir central et les pouvoirs locaux*, traducción al francés de Louis Martin,

Otro aspecto insoslayable del sistema federal es la igualdad. Montesquieu, en *El espíritu de las leyes*, decía que la “Constitución federativa debe ser compuesta por Estados de la misma naturaleza, sobre todo, de Estados republicanos”.<sup>86</sup> Por su parte, en su *Teoría de la Constitución*, Carlos Schmitt advierte que “ahí donde la homogeneidad existe, la federación es jurídica y políticamente posible, y la homogeneidad sustancial corresponde, como supuesto esencial, a cada uno de los postulados constitucionales. Allí donde falta, la estipulación de una federación es un negocio nulo y equívoco”.<sup>87</sup>

Para Hans Kelsen, en la interpretación de Mouskheli, “el Estado central y los Estados miembros no están, en modo alguno, en relación jurídica de sometimiento o subordinación; son, por el contrario, jurídicamente iguales; el orden jurídico central no es un orden total, es decir soberano; al igual que el orden jurídico de un Estado particular, es un orden parcial”. Ambos ordenes jurídicos se hallan sometidos al orden jurídico total, o sea de la constitución federal”.<sup>88</sup>

Para Karl Loewenstein, un análisis sistémico de la dinámica del poder político debe contemplar tanto el estudio de los controles horizontales (controles intraórganos e interórganos) como los controles verticales. Bajo este último concepto caen aquellos tipos o modos de acción e interacción que se producen dentro del cuadro de la dinámica política entre todos los detentadores de poder instituido y la sociedad en su totalidad. Por ello es que dentro de los controles verticales se incluye al federalismo, al que el autor define como “el enfrentamiento de dos soberanías diferentes estatales separadas territorialmente y que se equilibran mutuamente. La existencia de fronteras federales limita el poder del Estado central sobre el Estado miembro, y a la inversa”.<sup>89</sup>

El mismo autor establece que “la razón principal para la preferencia de la organización federal es la convicción de que, a pesar de la reconocida necesidad de unidad nacional, las tradiciones regionales operan contra la fusión de Estados individuales en una organización estatal unitaria, siendo necesario que las diferencias culturales de las diversas entidades se mantengan por medio de un orden federal”.<sup>90</sup> Señala, adicionalmente, que las siguientes circunstancias favorecen la formación de una federación: búsqueda de la unidad nacional a través de la diversidad regional; vecindad geográfica y/o geopolítica; comunidad de intereses políticos, económicos o estratégicos militares; tradición común;

---

Editorial Marcel Giard, Paris, 1921, pág. 1.

<sup>86</sup> Montesquieu, Charles, *The Spirit of Laws*, Liberty Library of Constitutional Classics, By Jean Jacques Rousseau, William Benton Publisher, Enciclopedia Británica, Inc. Chicago 1952.

<sup>87</sup> Schmitt, Carlos, *Teoría de la Constitución*, trad. de Ayala, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1952, pág. 436.

<sup>88</sup> Mouskheli, M, *Teoría Jurídica del Estado Federal*, Editorial M. Aguilar, Madrid, 1931, pág. 156.

<sup>89</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1964. pág. 353.

<sup>90</sup> *Ibidem*, pág. 355.

aspiraciones comunes para el futuro; una relación de consanguinidad o común ascendencia y, aunque no es necesario, también comunidad lingüística.<sup>91</sup>

El contexto histórico y la evolución de nuestro sistema de gobierno federal nos han demostrado que siguen una tendencia cercana a lo expuesto por de la Grasserie y Percy Ashley; los veinte criterios del primero -evolución de los estados unitarios en estados federales-, y la temporalidad de una burocracia centralizada como lo menciona el segundo, han tenido efecto en nuestra historia y en el pensamiento contemporáneo de la sociedad mexicana.

A pesar de que en México, las bases constitucionales del federalismo han estado consignadas desde 1917, el presidencialismo y la hegemonía de un solo partido unificaron durante décadas la voluntad política de las entidades y la Federación, y no es hasta la pasada administración que la concurrencia de diversos fenómenos, como el incremento significativo de los partidos de oposición en gubernaturas, ayuntamientos y congresos Federal y estatales, y la aparición de efectos económicos y sociales adversos, como consecuencia del entonces existente sistema de gobierno, entre otros, obligaron a cambiar el escenario político nacional, alterando la relación tradicional entre el Ejecutivo Federal y los poderes y órdenes de gobierno locales, iniciando con una tendencia descentralizadora para regresar, en un proceso paulatino, al Federalismo.

Entendemos este proceso a través del desarrollo sistémico que se ha gestado en las últimas décadas, y retomando los principales aspectos teóricos del federalismo, señalados en líneas anteriores, podemos observar que las prácticas federalistas en la actual política social realmente toman sustento en estos principios. Por ejemplo, a través de los Coplades y Consejos de Desarrollo Social Comunitarios los ayuntamientos conciertan con la comunidad para definir obras y acciones, consiguiendo que la administración sea cercana a la población; la operación de los cinco fondos del Ramo 33 intensifican la vida comunal y facultan a los consejos locales para la toma de decisiones, como los Consejos de Desarrollo Municipal; a través de la descentralización de responsabilidades y recursos hacia los gobiernos estatales y municipales,<sup>92</sup> la administración cotidiana se encuentra en manos de estados y municipios; los Convenios de Desarrollo Social, signados entre el Ejecutivo Federal y los estados, establecen igualdad jurídica de estados y federación; las políticas y acciones de apoyo dirigidas al desarrollo de los pueblos indígenas garantizan su integración al desarrollo del país con pleno respeto a su riqueza cultural, lengua y tradiciones.

La ampliación de la contraloría ciudadana, como la creación del Consejo Consultivo Ciudadano, y la participación más cercana del Poder Legislativo en la vigilancia del manejo de los recursos destinados al desarrollo social, procuran

---

<sup>91</sup> *Idem.*

<sup>92</sup> Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal y otras tareas comprendidas en el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, como educación, salud, desarrollo rural, federalismo hacendario, fortalecimiento municipal, etc.

establecer una administración responsable; a través de la distribución de la inversión a municipios, con base en una fórmula, que favorece a municipios y regiones con mayores niveles de marginación, se cumple con el principio de equidad.

Con ello, actualmente en nuestro país el Federalismo se ha constituido en un medio efectivo para combatir las desigualdades, como plataforma para un desarrollo económico sustentable, como instrumento para incrementar los niveles de bienestar social y reducción de la pobreza, y como requerimiento indispensable para continuar con el avance del proceso democrático y vigorizar la unidad e identidad nacionales. No obstante, hay que recapitular la necesidad de incrementar el carácter federalista de nuestro sistema de gobierno, esto es fortalecer una descentralización autonómica, ya que hasta el momento se han conferido responsabilidades administrativas y operativas a las entidades y municipios, pero muchas de las instancias decisorias permanecen en el Gobierno Federal.

Este nivel o tipo de descentralización se explica por la permanencia de dos aspectos importantes, el primero en el sentido de que, como menciona Loewenstein, a causa de la existencia de desigualdades territoriales, sectoriales y sociales en el territorio de la organización federal, el Estado central aún tiene como competencia ciertos campos e instancias decisorias con el objeto de minimizar dichas diferencias;<sup>93</sup> segundo, que a causa de tantos años de dependencia federal, los gobiernos locales, en muchos casos, aún no cuentan con la capacidad administrativa y política requerida para hacer frente a nuevas facultades decisorias.

De los preceptos referidos, debemos entender al Federalismo como un “Pacto de Unión o Alianza”, que surge como reconocimiento de la diversidad de los estados que la conforman, con la voluntad unificarse en una República, manteniendo la libertad y la soberanía en lo que atañe al régimen interior y todo lo que no se oponga al pacto de unidad.

En la actualidad, los gobiernos locales y la ciudadanía han vivido una gran experiencia con el proceso federalista que se ha gestado en los últimos años, en donde han visto incrementar su capacidad de autogestión, esta madurez es la que nos puede indicar que los gobiernos locales están preparados para conferirles mayores poderes y facultades decisorias. Asimismo, el avance que se ha mostrado con la aplicación de políticas de desarrollo regional, apuntan al abatimiento de las desigualdades territoriales, sectoriales y sociales que recientemente caracterizaban a nuestro país. Resta mencionar que aún falta que los fondos de desarrollo social (Ramo 33), descentralizados desde 1997, dejen de ser federales y pasen a constituir las haciendas estatales y municipales, permitiendo un mayor rango de competencias a las entidades federativas.

---

<sup>93</sup> Loewenstein, Karl, *op. cit.*, pág. 356

Por todo lo anterior, a expensas de algunos aspectos que hacen falta redefinir, podemos asegurar que el camino descentralizador en México, se dirige paulatinamente al fortalecimiento del carácter federalista de nuestro sistema de gobierno. La federalización de la política social garantizará que el desarrollo social mantenga continuidad, trascendiendo la temporalidad de las administraciones; determinará mayores niveles de eficiencia en su gestión, y dinamizará su aplicación y readecuación a las condiciones cambiantes de nuestra sociedad.

#### **14. Retos del Estado Social. Visión Integral**

Tomando en cuenta los rezagos que en materia social enfrenta nuestra sociedad y los principales retos que demanda la misma, así como las experiencias positivas y negativas que la historia nos ha delegado y transferido, debemos replantear el contenido y espíritu del proyecto social que atañe a nuestro país, de acuerdo a las nuevas circunstancias sociales y económicas y en prevención de otras que potencialmente puedan gestarse. Significa revisar los esquemas de desarrollo económico y evaluar los costos sociales que éste podría ocasionar, y volver a enfatizar que sólo un desenvolvimiento integral, puede enfrentar los problemas socioeconómicos que nos afectan.

Después de haber analizado los diferentes aspectos de la vida social de nuestro país, podemos resumir la problemática social en dos grandes vertientes: profundo desequilibrio regional que nos divide en tres Méxicos y la falta de oportunidad de empleo. De la primera se ha generado la virtual pauperización de la vida en el campo, tanto por la producción como los niveles de bienestar de sus habitantes, al no contar con servicios básicos de salud, educación, infraestructura básica, etcétera; lo cual ha influido en gran medida en los flujos migratorios hacia los centros urbanos, donde se crearon nuevos problemas y necesidades; asimismo, se ha creado la marginación de los grupos indígenas y su exclusión de los procesos productivos.

De la misma manera, aún existen secuelas de crecimiento poblacional desordenado, actualmente el 70% de los habitantes habitan en áreas urbanas y el resto en comunidades rurales dispersas, lo que acentúa un desarrollo desequilibrado y afecta el progreso integral de muchas comunidades.

Respecto a la segunda vertiente, el empleo, la falta de ocupación ha negado a millones de mexicanos la posibilidad de participar adecuadamente en la creación del producto social, correlativamente está para ellos muy limitada la posibilidad de disfrutar de los resultados materiales de dicho proceso, es decir, sus perspectivas de participar en los beneficios individuales del desarrollo económico son muy restringidas. Independientemente de que esto conlleve consecuencias económicas,<sup>94</sup> las sociales son aún más serias; esto es, y como ya se había

---

<sup>94</sup> Parece extraño que a más de 160 años de distancia, algunos pensamientos que relacionan el ámbito económico con el social aún continúen vigentes. Por ejemplo, en la década de los treinta

mencionado, los efectos directos de la ausencia de dinamismo en el sector laboral son que al no contar con ingresos, la familia coexiste con bajos niveles de nutrición, de salud y de educación, en donde unos redundan en otros y la falta de éstos continúan deprimiendo, la educación y la fuerza productiva, creando en síntesis un grave círculo vicioso.

Esto es sencillo de entender si tratamos de imaginar un país con pleno empleo y con remuneraciones adecuadas, en este sentido, ¿quién necesitaría subsidios en educación, salud, vivienda, alimentos, etcétera? o por lo menos éstos serían demandados en menor medida. Ciertamente es que en la realidad no ha existido país como tal, bajo ningún modelo económico ni en ninguna época, pero también es cierto que, en la medida que tratemos de acercarnos a dicho ideal, más cerca estaremos de lograr un Estado de justicia social.

Adicionalmente, a estos efectos del desempleo debemos sumar la inequitativa distribución del ingreso, es decir, si se contara con mayor creación del empleo, donde todos los trabajadores recibieran prestaciones laborales, donde existiera real equilibrio entre la fuerza de trabajo y el capital, y tuviéramos una política fiscal progresiva, la brecha existente entre los niveles más altos de ingresos y los más bajos tendería a reducirse. Este tipo de bondades también redundaría en la reducción de las desigualdades regionales y sectoriales. Cabe aclarar que los problemas que encierra el entorno social de nuestro país van más allá de estas dos vertientes, aunque ellas engloban las principales cuestiones, sus causas y consecuencias. En efecto, también existen problemas de discriminación por género, atención especializada a niños en desamparo, discapacitados y ancianos que ya no se encuentran en edad productiva, principalmente. Estos grupos de población -ancianos, mujeres, discapacitados y niños- merecen, con toda justicia, tratos preferenciales, es decir programas de asistencia social. Sin embargo, se ha demostrado que aún cuando mujeres, discapacitados y ancianos reciben este tipo de ayuda, es posible incorporarlos en la vida productiva.<sup>95</sup> En este sentido, se debe reorientar y redimensionar la política social, de manera que ésta sirva para equilibrar las oportunidades económicas regionales, el crecimiento poblacional, la dotación de infraestructura social básica, y el acceso a los servicios básicos; así como potenciar la creación de empleo no sólo en los centros urbanos sino en el campo.

---

del siglo pasado, el doctor Mora comentaba los esfuerzos que había hecho Lucas Alamán para fundar la revolución industrial en México, en donde mostraba si tal industria montaba fábricas se vería ante la paradójica situación de no tener clientes, debido a que los mexicanos no tenían poder adquisitivo. Aunque en aquella época se proponía como solución la conocida desamortización de bienes -aunque no haya rendido el éxito esperado-, debemos observar, que en fondo esta situación se aplica a México; esto es, como podemos esperar que nuestro país se dinamice y progrese, si aproximadamente más de la mitad de la población no tiene posibilidades de consumir los bienes y servicios que se producen. Véase Villegas, Abelardo, *El Pensamiento...*, op. cit., pág. 25.

<sup>95</sup>Programa de Maestros Jubilados, Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad y Programa de Mujeres.

No obstante, el problema, en nuestros días, ya no es tan sencillo, pues como se citó líneas arriba, en nuestro país se han gestado tres Méxicos. El primero es un país ubicado en el norte y centro geográficos, caracterizado por ser industrial, vigoroso y con alta competitividad a nivel internacional. El segundo México, está “en vías de desarrollo”, y se caracteriza por una economía de subsistencia, aplicación de tecnologías obsoletas y rezago de capacitación en medio de producción; sus habitantes padecen condiciones de cierta precariedad, y viven principalmente en la zona sur del país y en las zonas conurbadas de las metrópolis. Finalmente se encuentra el México que subsiste en condiciones inhumanas, personas que viven en la pobreza extrema y que ni siquiera alcanzan a cubrir sus necesidades más básicas.

Precisamente por la gestación de este triple entorno, es que aludimos que a nuestro país se le ha hecho tarde, el tratar de fundamentar su política social en tan sólo el abatimiento de los dos grandes aspectos antes mencionados. La marginación y la exclusión social en que se encuentran sumergidos al menos 50 millones de mexicanos, incluyendo a los pueblos indígenas, ha obligado la ampliación de los programas de asistencia social a las comunidades en condiciones de pobreza, creando la necesidad de formular políticas discriminatorias positivas en favor de éstos.

No obstante, el reto se encuentra en generar modelos de combate a la pobreza que permitan obtener una solución duradera, además de precisar que más que una política de asistencia, se requiere una productiva social. Asimismo, la política social en este ámbito debe conectar al México moderno con el tradicional y marginado, de manera que se comuniquen las potencialidades de todos los mexicanos para ampliar sus posibilidades y utilizar sus fortalezas para combatir sus debilidades. En el mismo sentido, se debe de tratar la problemática indígena, teniendo en cuenta que las necesidades de cada uno de estos pueblos y etnias se expresan de maneras muy diferentes, por lo que debemos categorizarlas en sus muy particulares ámbitos y circunstancias, para afrontar con claridad y eficiencia sus demandas.

Actualmente, el gobierno lleva a cabo múltiples estrategias para regiones menos desarrolladas, como la promoción de pequeñas empresas, otorgamiento de crédito a campesinos en zonas de baja productividad y/o alta siniestralidad, construcción de infraestructura básica municipal, etc. Estas estrategias cuentan con un gran potencial para que se conviertan en una cabal política regional que coadyuve a un desarrollo más homogéneo. Sin embargo, la permanencia de rezagos y desigualdades, nos hacen pensar que falta un mayor impulso.

En ese tenor, en el ámbito productivo no se trata solamente de aumentar los ingresos, de disminuir el desempleo o de incorporar a la población en edad de trabajar a la modernidad en el plano empresarial, sino que además hemos de constituir paralelamente comunidades maduras que sean capaces de detectar las ventajas comparativas de su territorio, y puedan seleccionar y preparar su desarrollo a partir de los recursos disponibles. Para ello, es necesario que la

población objetivo reciba capacitación específica de acuerdo a su medio, sus tradiciones y preferencias; que reciban información oportuna para que puedan insertarse en el mercado gradualmente, a un ritmo que vaya de acuerdo a sus posibilidades. Con estas medidas se trata de ir más allá del apoyo técnico y monetario, pues se trata de una transformación cultural orientada a que eleven sus niveles de autosuficiencia a partir de la reactivación y movilización de sus capacidades productivas y a un cambio de actitudes.

En este contexto, debemos aclarar que se debe superar el antiguo punto de vista de una administración centralista, en donde se afirmaba que sólo con la implementación de nuevas tecnologías, nuevos medios de producción y la innovación de los fertilizantes químicos, entre otros, se podría lograr incrementar la productividad campesina. Sin embargo, en ocasiones este proceso no responde a las necesidades de los productores agrícolas e indígenas, ya que se ha comprobado, en recientes estudios, que el potencial productivo de la agricultura tradicional es mucho mayor de lo que se piensa comúnmente.<sup>96</sup> Por tanto, se debe respetar a los diversos grupos que han adoptado exitosamente sus herencias culturales, sus formas especiales de organización social y productiva, y transferir estos conocimientos exitosos a otras regiones.

El hecho de que dos terceras partes de los marginados coexistan en el campo y al recordar que algún día fuimos un país autosuficiente en la producción de alimentos, se nos hace indispensable “volver a desarrollar la ‘economía campesina’, no es una cuestión de reinventarla, sino de reunirla con sus propias organizaciones para esculpir espacios políticos que les permitirán ejercitar su autonomía; para definir formas en las que sus organizaciones guiarán la producción para ellos mismos y para comerciar con el resto de la sociedad”.<sup>97</sup>

En cuanto a la red de protección que satisface las carencias de la población en extrema pobreza, como subsidios a la alimentación, salud, educación, vivienda, etcétera, es evidente su necesidad; no obstante, estos tipos de subsidios se deben de constituir mientras se crean las posibilidades para que dicha población se incorpore al mercado laboral o productivo; es decir, las políticas para incrementar los niveles de consumo deben estar sustentadas en estrategias que eleven las propias capacidades productivas de quienes reciben los subsidios.

Sobre el terreno de desequilibrios regionales, es evidente que hemos dado un gran paso, con el nuevo federalismo que actualmente lleva a cabo el gobierno, con lo que apunta a lograr un mayor equilibrio entre los estados e incluso entre las microregiones; no obstante debemos volver a mencionar que la descentralización que se está gestando aún es perfectible. Las fórmulas de distribución de recursos a estados y municipios, se encuentran mayormente ponderadas por factores poblacionales y no por carenciales, lo que nos obliga pensar que no están debidamente equilibradas, por lo que se requiere hacerles modificaciones o

---

<sup>96</sup> Veáse el interesante trabajo de Barkin, David, *op. cit.*

<sup>97</sup> *Ibidem*, pág. 66.



rediseñarlas a modo de hacerlas más eficientes.

Por otra parte, es necesario reforzar el federalismo, a través de una descentralización autonómica, donde los estados y municipios realmente tengan posibilidades de tomar las decisiones que así convengan a la resolución de sus propios problemas y la satisfacción de sus necesidades y principales demandas. Asimismo, se debe constituir un nuevo marco de reformas fiscales que no conduzcan a abandonar el objetivo fundamental de elevar el nivel de vida de los mexicanos, reducir los desequilibrios regionales y la desigual distribución del ingreso, y ayude a aprovechar la apertura económica en lugar de padecerla.

En la manera que definimos la política social, es evidente que al hablar de ésta nos resulta inevitable pisar campos económicos. En todas partes es una realidad que sin desarrollo económico no hay desarrollo social; en este sentido, la cuestión radica en cómo debemos crecer, es decir que métodos utilizar no sólo para lograr el simple éxito económico, sino para lograr un desarrollo sustentable, es decir, consolidarnos en un país dinámico, donde se logre crear una sociedad con oportunidades para todos y reducir las desigualdades existentes.

La historia de nuestro país ha hecho evidente que el desarrollo económico por sí solo no reduce las desigualdades, y en sociedades con economías complejas y diferenciadas, como es la nuestra, el mercado es tan sólo un mecanismo para estimular y dar mayor eficiencia a las actividades productivas, pero a él no podemos pedirle la construcción de la equidad que tanto necesitamos. La implementación del modelo neoliberal en el país se ha constituido como benefactor en unos aspectos, pero como destructor en otros. Es indiscutible, que bajo dicho régimen, se ha avanzado en algunas esferas: se ha moderado el exceso de intervencionismo estatal y sus consecuencias; ha contribuido a generar transparencia en los procesos económicos, mejoramiento de la productividad y el cambio técnico, entre otros.

Pero también ha contribuido a concentrar los beneficios que brindan las oportunidades de mercado en unos pocos grupos, a debilitar las posibilidades de acceso de los grupos pobres a los servicios básicos, a aumentar las cifras de desempleo, etcétera, de modo que si antes no fueron claras las ventajas del Estado, ahora no son claras las ventajas del mercado.

Esto resultó así debido a que era imposible que un proceso de esta naturaleza brindara buenos frutos, cuando partía de una sociedad tan fragmentada y marginada. A la larga hemos podido observar que el progreso de tan sólo una parte de la sociedad es insostenible si las otras se dejan rezagadas; es evidente que no podrá haber un buen desarrollo económico y desarrollo social si la sociedad se beneficia cada vez menos de los bienes y servicios por ella generados; no podrá existir desarrollo que no responda a los valores sociales vinculados con un genuino Estado de Derecho que garantice el acceso de la población al bienestar.

En síntesis, el neoliberalismo ha sido bueno en algunos aspectos, pero no suficiente para el sector marginado. Debemos proponer una economía con un mayor rostro social, ya no se trata de importar e implementar nuevas ideologías o modelos de desarrollo, además de que no existen fórmulas mágicas, paradigmas únicos que establezcan que la ruta del desarrollo está en un sólo lugar, menos en un país como México tan desigual y pluriétnico; se trata de que nuestro país establezca una política propia de desarrollo económico y social, que “aproveche los aspectos positivos de la globalización, pero resista el desconocimiento de nuestras particularidades y la imposición de un ‘pensamiento único’, o sea la tiranía del mercado sobre el destino de nuestro país”.<sup>98</sup>

Como comentamos anteriormente la estrategia económica adoptada por Salinas de Gortari (1988-1994) fue el neoliberalismo que como la experiencia nos lo demostró ser una política deficiente ya que el libre mercado sin un marco social acentúa la desigualdad social en lugar de contribuir a nivelar las desigualdades sociales, sin embargo, en los casos de Estados Unidos y Reino Unido han surgido visiones políticas en las cuales los beneficios de las empresas se reclaman para la sociedad, y así, se ha entendido que ni el liberalismo o el socialismo en sus extremos ha sido las vías adecuadas para el desarrollo sino que ha surgido la necesidad de una “Tercera Vía” que también se le conoce como *Izquierda Modernizadora o Democracia Social*. Esta nueva “Tercera Vía” se preocupa y ocupa por temas muy sensibles para la sociedad como la familia, la seguridad social, el empleo y abatir los índices de la criminalidad.

La *tercera vía* surge como una filosofía política alternativa al neoliberalismo. Anthony Giddens comenta “ La política de la tercera vía –modernizar la socialdemocracia- puede desarrollar un programa político integrado y robusto. Defenderé que, lejos de desplazar a la justicia social y a la solidaridad, la política de la tercera vía representa la única forma eficaz de perseguir esos ideales hoy día. No es que sea incapaz de abordar cuestiones de desigualdad y poder corporativo, es que es único enfoque capaz de hacerlo en el contexto del mundo contemporáneo”<sup>99</sup>.

“La Política de la tercera vía no descuida la esfera pública: ofrece los medios para reconstruir y renovar las instituciones públicas, uno de sus objetivos principales. Más aún, en lugar de aceptar simplemente la globalización como algo dado, la tercera vía sugiere políticas que responden a ella de manera sofisticada.”<sup>100</sup>

De tal suerte que la tercera vía no solamente se refiere al desarrollo económico sino un programa que también abarca la modernización del Estado y del gobierno incluyendo las instituciones sociales para que tengan mayor eficacia en la

---

<sup>98</sup> Moya Palencia, Mario, *Excelsior*, 14 de diciembre de 1998.

<sup>99</sup> Giddens, Anthony; *La Tercera Vía y sus Críticos*, Editorial Taurus, Madrid, 2001 pág. 39.

<sup>100</sup> *Idem*

satisfacción de las necesidades sociales; en conclusión, la tercera vía se convierte en un esquema muy importante para la modernización de la política y lograr así igualdad de oportunidades-

En este contexto, se propone una política social sumamente fuerte, sólida y continua, poderosa con vocación del Estado, donde las instituciones sociales evolucionen y sean más efectivas en el combate a la pobreza, en la reducción de desigualdades regionales y en la creación de empleo. Resulta entonces, urgente, equilibrar las oportunidades económicas, que para lograrlo se requieren políticas en las que exista un desarrollo económico armónico que ofrezca igualdad de oportunidades a los mexicanos. Sin llegar al intervencionismo o estatismo, se requiere de una actuación mucho más precisa del Estado, donde su reforma en el ámbito social, signifique no poner obstáculos a la acción organizada de la sociedad, abrir espacios de acción conjunta y multiplicar los nexos entre el Estado, gobiernos y ciudadanos.

Hasta nuestros días, la pugna entre el mercado y la intervención del Estado continúa latente. Hemos podido estudiar las ventajas y desventajas de cada una, por lo que hoy, el reto consiste en buscar un punto intermedio entre ambas para mediar sus excesos. En el punto que actualmente se encuentra el país, no podemos retroceder ante la globalización, el costo de la apertura ya se pagó y resultaría absurdo tratar de revertir el proceso, lo cierto es que de no avanzar en el combate a la pobreza y atender los graves problemas de desigualdad, la globalización puede constituirse en un riesgo de fractura para la unidad nacional; de esta manera, lo que ahora se debe procurar es atender los reclamos de las generaciones actuales sin descuidar las futuras, suspender la transmisión generacional de la pobreza y, cumplir y respetar el marco de los derechos sociales emanados de nuestra Carta Magna.

En ese ámbito, al parecer, la democracia, el pluralismo y el nuevo Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social de la SEDESOL, juegan un papel imprescindible, al crear una capacidad mayor de control de la sociedad civil sobre el Estado, para asegurar una mayor gobernabilidad, entendida ésta en el sentido restringido de la capacidad de las políticas públicas de satisfacer expectativas colectivas. Más que cualquier otra necesidad, debemos entender que las grandes injusticias no sólo frenan el desarrollo sino también son un drama humano detrás de muchos millones de mexicanos, que tiende a debilitar la construcción de un Estado con justicia social. Justicia que ha sido la aspiración de todos los mexicanos y que, ante el umbral del siglo XXI, se convierte en el principal desafío para nuestro país.

Este drama humano requiere un desarrollo humano. Todos, sin excepción requerimos contar con el desarrollo de nuestras capacidades técnicas y humanas. Es elemental, lo de afuera es un reflejo de lo de adentro, cuál es nuestra calidad como mexicanos? Esa es la calidad de país que tenemos.



## Conclusiones y Alternativas

### Conclusiones

C. 1.- En la Época de la Revolución Mexicana, la Constitución de 1917 consolidó al sistema jurídico, con una legislación social que causó admiración en el mundo entero por la vocación de justicia. Se incorporaron demandas sociales que a principios del siglo XX otorgarían a la Revolución Mexicana su sentido histórico.

C. 2.- Fue hasta el año de 1917, cuando el trabajo se eleva al rango de garantía constitucional; a pesar de ello, el sentido de esta disposición ha sido y es proteccionista en los aspectos contractuales, pero no se previó como uno de los objetivos del Estado, para poder ocupar remuneradamente a la sociedad.

C. 3.- En el año de 1926, la Constitución incluyó en su texto al artículo 123 que abordó al trabajo en el mismo sentido otorgando una atención comprometida, a manera de prestaciones, a otras necesidades sociales básicas como la salud, educación, vivienda y alimentación. Tampoco previó el crecimiento poblacional y su ocupación con carácter productivo y remunerado. Esto es, que legislativamente no se ha sabido incorporar a la sociedad en el proceso económico, porque tampoco se ha previsto la creación de un Sistema de Integración Social acorde a las necesidades presentes.

C. 4.- El pueblo mexicano tiene derecho a alimentarse, sobre esta necesidad social, la alimentación, no se ha legislado de manera directa, por lo que su atención no ha sido legislativa sino administrativa con la implementación de programas.

C. 5.- A través del artículo 123 constitucional, se legisló de manera indirecta el servicio de salud, y fue hasta 1983 cuando se insertó el Derecho a la Salud en el artículo 4º. de la Constitución. La ausencia de una normatividad durante todo ese abismo de la historia ha provocado la carencia de una cultura médica científica, por lo que aún en la actualidad, además de una desnutrición por la deficiente alimentación y degradación ambiental, la ciencia compite con el empirismo y la medicina tradicional lo que se acentúa en las regiones más marginadas del país.

C. 6.- La educación está actualmente contemplada como una garantía constitucional, sin embargo, la desatención legislativa en la que se ha incurrido es histórica; por lo tanto, la ignorancia se ha convertido también en un padecimiento histórico.

C. 7.- La vivienda al igual que la salud, se ha legislado de manera indirecta, como una prestación derivada de la relación contractual laboral. Es una necesidad que se ha ido intensificando desventajosamente por el crecimiento excesivo de la población, la concentración demográfica, la reducción de espacios, el alto costo de la construcción habitacional; la vivienda más que una necesidad se ha convertido en un serio problema y lo ha sido históricamente; sin embargo, se le ha contemplado como una garantía constitucional hasta el año de 1972, inserta también en el artículo 4º.

Constitucional con la denominación de Derecho a la Vivienda, misma que consiste en hacer saber la voluntad del gobierno federal para otorgar vivienda digna y decorosa a los habitantes. Esto no ha sido otra cosa que eso, la manifestación tardía de la voluntad gubernamental ante el reconocimiento del problema y su incapacidad para resolverlo.

C. 8.- De 1917 a 1932 la Constitución fue el marco de referencia directo para la acción del gobierno. A partir de 1933, el desarrollo social tomó relevancia por iniciativa del Partido de la Revolución Mexicana y de la acción del sector público predominando el sentido político de transformación social.

C. 9.- El artículo 26 Constitucional fue reformado para conferir al Estado, particularmente al Ejecutivo Federal, la responsabilidad de organizar un sistema de planeación, lo que conllevó implícitamente que el 5 de enero de 1983 se publicara la Ley de Planeación, que señaló las normas y principios bajo los cuales debía llevarse a cabo la planeación del desarrollo.

C. 10.- A partir del Plan Nacional de Desarrollo 1983- 1988, se inició un proceso de planeación definido, fundado en la Ley de Planeación y apoyado en el Sistema de Planeación Democrático, entre los aspectos más sobresalientes están: la inclusión de la participación ciudadana en la planeación; y bases para la descentralización de las funciones del Estado en el ámbito social; lo que implicó la coordinación y colaboración del gobierno federal, estatal y municipal, así como la participación activa de los diferentes sectores de la sociedad.

C. 11.- En 1988 se generó un cambio económico generado por la reforma neoliberal, lo que motivó un planteamiento estratégico para acceder a niveles reales de competitividad en los mercados internacionales, que presumiblemente tendrían resultados positivos en el mediano y largo plazos, pero que de manera inmediata incidieron en el deterioro de la sociedad.

C. 12.- El avance del Estado Social en México, está experimentando la ineficacia del liberalismo que ha redundado en el neoliberalismo basado en la participación económica de bloque o globalizado. Asimismo, el socialismo radical ha fracasado en sus fórmulas intransigentes para quedar cercado por economías y libertades quitándole la posibilidad de alternativa eficaz en lo político y lo económico. Países como Estados Unidos de América y el Reino Unido han modificado su visión política descartando los extremos del neoliberalismo (las empresas transnacionales) y excluyendo la visión soterrada de la política de izquierda, para incursionar en una tercera vía que también se le ha denominado izquierda modernizadora o social democracia.

C. 13.- El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, redefinió la política social, mediante los acuerdos entre los gobiernos de los estados, los estados, municipios y diversas organizaciones sociales, por lo que la descentralización sería la figura clave de la nueva política.

C. 14- El Derecho es el instrumento que legitima a la política, ha sido definido de diversas excepciones por un sin número de juristas; nosotros lo definimos para fines de este estudio como: “el conjunto de normas justas positivas que encausan la conducta de las personas, para que voluntaria o coercitivamente cumplan sus deberes legítimos, para lograr el bien común en una sociedad o Estado, así como el respeto y la armonía entre las naciones”.

C. 15 .- Ahora bien, el desarrollo social tiene como antecedente histórico la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, así como la aparición de los Derechos Sociales derivados de la lucha de los trabajadores en Europa y América contra las injusticias del régimen liberal individualista. En la década de los sesentas la Organización de las Naciones Unidas hizo patente la problemática consistente y generalizada de la baja de los niveles de vida de la población mayoritaria, proponiendo que sólo a través de mecanismos distributivos y prestando otros servicios, se podría enfrentar la problemática social que afectaba a la gran mayoría de la población de los países no industrializados.

C. 16 .- Los aspectos más importantes del desarrollo social, son todos aquellos que permiten avanzar hacia la mayor igualdad posible de oportunidades de toda índole, que propician la existencia de niveles más altos de ocupación productiva y bienestar. En México el desarrollo social ha sido configurado de manera ambigua y alusiva, debido a que abarca la seguridad social, la salud, la educación, la alimentación el abasto y distribución de bienes básicos, el desarrollo regional, la generación de infraestructura básica como: electrificación, drenaje, alcantarillado y vías de comunicación, entre otros.

C. 17.- La legítima relación gobernante – gobernado y la consecución del bien común –incluido el desarrollo social- en nuestro sistema político, a lo largo de nuestra historia han sido pospuestas muchas veces debido a acontecimientos que han girado en torno a la consecución del poder, a veces con razones justificadas, en defensa de los intereses de la población, pero muchas veces también en detrimento de los mismos.

C. 18.- La realización y eficacia del desarrollo social se determina, no solamente por el ámbito económico, sino por la política, que contribuye con aparatos técnicos y legales en el cumplimiento constitucional de lograr el bienestar de la población. El Derecho y la Política, hacen posible la realización de medios para servir a la sociedad. La Ley General de Desarrollo Social, se creó como un instrumento jurídico que puede promover dentro del marco del nuevo federalismo, el desarrollo regional equilibrado y propiciar la superación de los grupos más desprotegidos de la sociedad.

C. 19.- El desarrollo social ha recibido mayor atención desde el Derecho, a diferencia del que ha podido recibir desde la política. Con la construcción de la reciente Ley General de Desarrollo Social, se ha realizado una de las aspiraciones sociales más importantes: desarrollar lo supuestos sociales de la Constitución. Sin embargo, esta Ley establece que los mexicanos tienen garantizado el ejercicio de los derechos

sociales contenidos en nuestra Carta Magna, a través de los programas, los que señalan una focalización de los recursos hacia determinada población objetivo en extrema pobreza e identificada en microregiones. Es entonces una Ley para la población en extrema pobreza, no para todos los mexicanos. Fue demasiado pretenciosa, ya que la demanda de recursos es superior a la capacidad del Estado.

La Ley equivocó la implementación, ya que busca un desarrollo productivo desde un enfoque asistencialista, con una exigua capacitación y sin apoyo para la comercialización. No será de esa forma, ni con esa visión, como se logre la inserción social y la reactivación económica. Debe invertirse más en el otorgamiento de herramientas técnicas que aseguren proyectos exitosos, porque lo que se logra con el fracaso es un mensaje social negativo, desmotivante y que golpea la autoestima social, generando un círculo vicioso de depresión y marginación: pobreza extrema.

El Desarrollo Social en México ha carecido de planeación y políticas públicas eficaces y pese a la emisión de la Ley General de Desarrollo Social, ésta no garantiza que el Desarrollo Social cuente con un plan integral y políticas públicas acertadas para su atención por lo que suponemos que la atención dispersa y parcial, seguirá incidiendo en una subcultura del paliativo y de una visión asistencialista o paternalista, lejos de ser promotora del desarrollo productivo, por lo que tampoco combatirá la dependencia social en extremo, continuando la pobreza extrema.

C.20.- El Reglamento de la Ley fue publicado el 18 de enero de 2006, en medio de un fuerte cuestionamiento, provocando un debate en la Cámara de Diputados que desembocó en la interposición de una controversia constitucional, alegando de fondo que el Ejecutivo Federal se excedió en el ejercicio de la facultad reglamentaria al darle una dimensión y alcance al Reglamento, que va más allá de lo previsto por la Ley que le da origen. Los excesos, a juicio de algunos legisladores, trastocan aspectos fundamentales y se hacen manejos a modo, evitando avanzar en la aplicación de los programas sociales operados por la Sedeso.

Por lo pronto, manifestamos que nuestras expectativas sobre los vacíos de la Ley que señalamos en el capítulo correspondiente, no se vieron satisfechas con el Reglamento, por lo que ratificamos tales deficiencias y necesidades asentadas.

Desde nuestro punto de vista, uno de los puntos álgidos que originaron tal controversia fue la forma en que se integró el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Dicho Consejo, de acuerdo a lo establecido por la Ley en su capítulo VI, debe contar, entre otros, con un comité directivo integrado por seis investigadores designados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social, además del titular de la Sedeso. La inconformidad de algunos legisladores consiste en que los investigadores se han designado sin diseñar los criterios idóneos de selección; califican esto como grave, ya que ellos son los expertos en evaluación, y el riesgo



es que la evaluación y seguimiento de la política social, no cuente con indicadores que midan de manera precisa la pobreza y las acciones que se diseñen para contrarrestarla no sean objetivas y eficaces.

Los perfiles más idóneos garantizaría también la imparcialidad y objetividad en la evaluación de los programas, así como en la elaboración de los indicadores que son fundamentales para la medición de la pobreza, ya que actualmente cada programa se encarga de elaborar sus propios indicadores, lo que hace que la medición sea parcial y diversa, muy distante de la homogeneidad que debería prevalecer.

Consideramos que la elección de los investigadores debe ser mediante concurso, privilegiando la experiencia y la trayectoria de cada uno de ellos y no por designación como fue el caso.

C.21.- La participación social, si bien merece destacarse la creación de la figura de la Contraloría Social, no menos cierto es que no se diseñaron los lineamientos específico para afianzarla, expresando de una forma general la responsabilidad a los estados y municipios, sin que existiera la obligatoriedad de adecuar su normatividad a fin de que se reconocieran los comités o consejos de participación social; luego, con una idea vaga, somete a la sociedad para que participe en apego a las normas de su ámbito ya sea estatal y municipal; lo grave es que casi todas las leyes orgánicas municipales, leyes de participación ciudadana y reglamentos u ordenanzas contemplan el referéndum, plebiscito y consulta popular, entre otras formas de participación, y en la mayoría de los casos cuando las autoridades convoque para tal efecto.

C. 22.- La naturaleza y fundamento jurídico del derecho, la política y el desarrollo social encuentran sustento en la Constitución de 1917, en donde se conforma lo que denominamos proyecto concreto de vida social. No obstante, la conformación del proyecto de vida social mexicano derivado de la Constitución de 1917, no es sino hasta 1934 cuando se reconoció el derecho a la educación primaria; en 1974 se reconoció el derecho a la seguridad social; en 1978 se elevó a rango constitucional el derecho al trabajo; en 1983 se reconoció el derecho a la salud y a la vivienda digna; en 1993 se reconoció el derecho de la instrucción primaria y el de alimentación se reconoció hasta 1995.

C. 23.- El objeto y la función del derecho y la política en torno al desarrollo social, se ha identificado en México con el mundo occidental. A partir del siglo XIX se han formulado estrategias para el progreso y desarrollo tomando moldes de origen europeo y norteamericano. El esquema existente entre 1934 y 1988 fundado en la industrialización del país, se agotó.

C. 24.- La Administración Pública Federal como tal, ha tenido una evolución lenta, en medio de la discontinuidad y un proyecto de Nación y Estado más político que técnico; entre otras causas, ello obedece a los movimientos políticos armados y su estela de obtención y conservación del poder, algunas veces buscando la

governabilidad, otras tantas alejadas de las legítimas causas sociales. Por otro lado, el concepto de Desarrollo Social, como hemos visto, es relativamente reciente en la Administración Pública mexicana, sin que el concepto con que contamos en la actualidad sea el más claro o contundente; baste decir que la mayor parte del tiempo la instrumentación administrativa se apega a la atención inmediata de la realidad que le ha sobrepasado, marcándole tiempos y ritmos, así como prioridades.

C. 25.- Por un lado, se concibe a la Administración Pública como la organización especial del Estado a través de la que realiza su actividad en la función administrativa con el propósito de atender y satisfacer las necesidades esenciales de la sociedad. Por su lado, el Desarrollo Social se ha entendido como el conjunto de condiciones mínimas de bienestar que reflejan en la realidad el avance social en rubros específicos de la vida común, tales como la salud, educación, vivienda y alimentación.

C. 26.- No es sino hasta la segunda mitad del siglo pasado, que la organización de los órganos administrativos empiezan a definirse en cuanto a sus estructuras y atribuciones y han tenido que librar batallas como: ausencia de conocimiento técnico y predominio del empirismo; la carencia de recursos; la desorganización y duplicidad esfuerzos; la sobrepoblación, analfabetismo y pobreza; el desplazamiento a cargo de la actividad política; ausencia del servicio civil de carrera, burocratismo; etc.

C. 27 .- El marco jurídico de la Administración Pública se basa prácticamente en el Derecho Administrativo que se ha construido en forma compleja, pues existen infinidad de leyes y disposiciones administrativas; y por lo que hace a nuestro tema, en la actualidad, La Ley General de Desarrollo Social debe fomentar la participación social y establecer mecanismos de autogestión que con el paso del tiempo los sectores de la sociedad exigirán efficientar los actos de la Administración Pública, pero también como acto de reconocimiento del Poder Ejecutivo al importante capital humano en la corresponsabilidad.

C. 28.- Uno de los esfuerzos que ha causado más polémica en la Administración Pública es su intención federalista, descentralizando recursos y atribuciones en pos de mejorar la prestación de servicios públicos; de esta forma, la actividad administrativa refuerza la calidad política del Estado, confiando en la cercanía, congruencia y tino en las decisiones, desvaneciendo la absorbencia del centralismo.

C. 29.- Como conclusión natural de esta investigación se desprende la incipiente instrumentación de la Administración Pública debido al desconocimiento e improvisación en ese ámbito. Por ello, el diseño, elaboración y ejecución de las políticas públicas han tenido un bajo impacto o alcance en la transformación social.

C. 30.- Podemos proceder a redefinir nuestro concepto de Desarrollo Social en un Estado social como: "Conjunto de elementos que concurren a lograr una distribución más igualitaria de la riqueza y del ingreso nacional, un pleno desarrollo en la igualdad de oportunidades con objeto de maximizar el bienestar y, por ende, a combatir la pobreza".

C. 31.- En la consolidación del Estado social, el Desarrollo Social se ha caracterizado por acciones orientadas sobre todo a la consolidación económica y política del país, condición que obligó a los gobiernos a garantizar primordialmente cierta estabilidad económica y política. Por ello, sería exageradamente pretencioso esperar resultados espectaculares respecto de las medidas en materia social que emanaron de los regímenes analizados. No era el edificio, eran apenas los cimientos. Durante el régimen de Lázaro Cárdenas, la política de desarrollo social se abocó a materializar los principios revolucionarios. El reparto masivo de tierras, como mecanismo de distribución del ingreso, y las mejoras alcanzadas en los renglones de salud, educación y seguridad social, parecían contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población.

C. 32.- Como se habrá podido observar, son palpables los avances alcanzados por el gobierno en materia de federalismo y descentralización, sin embargo, es necesario exponer los principales aspectos teóricos del sistema, con el fin de estudiar si las llamadas prácticas federalistas del gobierno, en la actual política social, toman sustento en dichos principios.

C. 33 .- En el Federalismo, la administración cotidiana se encuentra en manos de estados y municipios; los Convenios de Desarrollo Social, signados entre el Ejecutivo Federal y los estados, establecen igualdad jurídica de estados y federación; las políticas y acciones de apoyo dirigidas al desarrollo de los pueblos indígenas garantizan su integración al desarrollo del país con pleno respeto a su riqueza cultural, lengua y tradiciones; la ampliación de la contraloría ciudadana, como la creación del Consejo Consultivo Ciudadano, y la participación del Poder Legislativo en la vigilancia del manejo de los recursos destinados al desarrollo social, establecen una administración responsable; a través de la distribución de la inversión a Estados y Municipios.

C.34.- Tratándose de la Transición Democrática, ésta ha mostrado signos evolutivos importantes, de liberalización hemos transitado a la fase de Democratización, así lo demuestra la tolerancia política y la alternancia en el poder, de igual manera la modificación de las instituciones en tanto sus atribuciones, comportamiento y atención del Desarrollo Social.

Cabe señalar que estos cambios institucionales, se han manifestado con mayor notoriedad en materia electoral, por ejemplo la autonomía del IFE y del TRIFE, el mismo IFAI.

## **Alternativas**

A. 1.- La legislación debe entrañar ideologías tendientes a metas sociales comunes. En la Constitución de 1917 así se estableció, pero sería oportuno cuestionar si la legislación vigente posee esas metas sociales comunes o habría que reorientarlas.

A. 2.- Es necesario revisar la legislación pertinente a los rubros que integran el desarrollo social. La legislación relativa al empleo, deben considerarse: reorientación de los objetivos; delimitación de la actividad productiva de los aspectos políticos; establecimiento de obligaciones y atribuciones para los dirigentes de las organizaciones, que más que representar, aglutinan a los trabajadores; entre sus obligaciones deberá incluirse la de presentar proyectos de creación de empleos y capacitación; la inversión extranjera, no sólo por la cuantía, sino para la creación de un número determinado de empleos en todos los niveles, ubicándose en las regiones potencialmente productivas. De esta manera podría integrarse la sociedad al esquema de desarrollo conjunto.

A. 3.- En materia de alimentación, debe crearse una Ley General de Alimentación integrando la participación de los niveles de gobierno, el sector social y el privado; asimismo, considerando los tipos de recursos naturales; incluyendo un concepto de distribución con fines de abasto; involucrando a las dependencias y entidades que se relacionen con esta necesidad y que ejerza vigilancia y control sobre los precios.

A. 4.- En lo referente a la salud, consideramos conveniente que en la normatividad existente se prevean aspectos como: la participación de los sectores social y privado para establecer unidades médicas especializadas por lo menos en las cabeceras municipales y que se otorgue atención gratuita a un número determinado de usuarios al año, así como la formación de recursos médicos locales; que los sectores público, social y privado presenten anualmente programas y campañas permanentes y continuas de salud, priorizando aquellos destinados a las comunidades rurales y marginadas. Todo esto puede ser estimulado con la exención de impuestos y el apoyo del Servicio Social de los profesionistas locales.

A. 5.- En materia de educación, consideramos importante que se legisle considerando la prioridad educacional de las regiones rurales y marginadas, disponiendo fondos para la construcción de escuelas así como la capacitación de recursos humanos locales.

A. 6.- En cuanto a la vivienda, se recomienda legislar con carácter constitucional sobre: redistribución poblacional con relación a la productividad por Zona y número de habitantes así como la desconcentración demográfica.

A. 7.- Desde la época de Independencia, se han conformado diversas organizaciones políticas que han luchado por llegar al poder. Sin embargo, durante varias décadas fue el Partido Revolucionario Institucional el que instalándose en el poder promovió sus principios revolucionarios creando instituciones que permitían instaurar un proyecto de nación democrática fortalecida en la justicia social. Como partido en el gobierno atendió, a veces consiguiéndolo, las necesidades de desarrollo de la sociedad; también es cierto que a veces la obtención y conservación del poder se

reflejó en una pugna política distrayendo desde el gobierno la estrategia y prioridad del Estado mexicano.

A. 8.- Hemos revisado que las formas e ideas políticas estudiadas en nuestros antecedentes nos señalan una clara tendencia hacia la virtud y al uso legítimo del poder en la relación gobierno-población (gobernantes-gobernados), ya que el tránsito hacia una forma más depurada de la vida y desarrollo social exige primeramente la capacidad además de la voluntad. Por ello nos cuestionamos en nuestro tiempo sobre la evolución política de nuestra sociedad y gobierno: ¿cuál es el proyecto de desarrollo social al que aspira la población?. ¿es coincidente con la propuesta gubernamental?. Como una base de apertura y ambiente democrático, todos los sectores de la sociedad necesariamente deben participar en un plan nacional que fija la directriz y anime la certidumbre en la consecución del bien común.

A. 9.- Como mecanismo de participación política, la sociedad participa a través de los partidos políticos y de un sistema político más evolucionado. La conciencia política de la población ha obligado a los partidos políticos y al gobierno a diseñar esquemas de representación popular y atención social más eficientes. Además, la experiencia enriquecedora de la alternancia en el poder ha permitido una visión más precisa y clara de la política como instrumento de desarrollo social en apego a la dinámica del interés colectivo.

A. 10.- Hoy estamos en un tiempo en el que con rapidez aparecen signos que en la vida política se van constituyendo en nuevos paradigmas, por ejemplo: es una verdad absoluta que un solo partido no gobernará de manera total en el país; también podemos afirmar que las bases tradicionales de la práctica política cada vez y con mayor facilidad evidencian inconsistencias e incongruencias; un hecho que vale la pena destacar es la reivindicación de los personajes políticos independientemente del partido que represente; es decir, que si la doctrina, principios y programas partidistas son importantes, no menos importancia tiene la confianza que genera un personaje para conseguir la aceptación social.

A. 11.- Con la intervención de los medios de comunicación en la más avanzada tecnología, la población ha recibido cierta educación política que le permite exigir argumentos, razones y propuestas, soslayando cualquier manifestación negativa del ejercicio político. Esto guarda una relación importante porque incide en la presencia y triunfo de quienes elaborarán las leyes proponiendo un sustento jurídico idóneo para el desarrollo social.

A. 12.- Más que proponer una definición o novedad técnico-jurídica, nos pronunciamos por la incorporación del elemento de la participación social en el ámbito de Administración Pública; es decir, que esa organización especial que como medio del Estado cumple con la función administrativa del mismo, en su basamento legal del Derecho Administrativo, debe incluir esa porción de Soberanía que se refleja en el esfuerzo de la población, ganado a pulso y reconocido necesariamente.

A. 13.- La conceptualización tardía ha incidido en una atención un tanto dispersa e intermitente; debe concebirse al desarrollo social como un proceso redistributivo de la riqueza e incluyente con programas a largo plazo, que reflejen una planeación y continuidad administrativa congruente y obligatoria que vaya más allá de escenarios inmediatos y acciones aisladas, atendiendo la estrategia estatal, en donde las prioridades se atiendan de manera eficaz; algo importante es que tales programas sean accesibles y no onerosos e ignorantes de la condición de los mexicanos pobres.

A. 14.- Existen aspectos que se manejan a discreción en la función administrativa, y que no se han incorporado con la obligatoriedad en la legislación correspondiente; a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal deben adicionarse preceptos que contemplen: con amplitud el Servicio Civil de Carrera con mayor control y transparencia; la profesionalización del servicio público; la independencia de la vida administrativa de la actividad política; entre otros.

A. 15.- Es importante involucrar a la sociedad en las tareas administrativas, estableciendo comisiones en los diversos niveles de gobierno otorgándoles atribuciones de supervisión y funciones de contraloría social, pero no sólo ante la sociedad, sino también ante los diferentes niveles de gobierno, a fin de transparentar recursos y acciones dirigidas al Desarrollo Social.

A. 16.- En este sentido, proponemos que se despliegue una intensa campaña de capacitación administrativa en todos los niveles de gobierno, porque las primeras experiencias demuestran que la Administración Pública municipal y estatal requieren conocimientos y herramientas técnicas para poder ejercer los recursos de manera racional y oportuna, porque lo que se ha visto, por citarlo como referencia, es que los presidentes municipales responsables de la Administración Pública tienen un nivel de educación promedio nacional a Secundaria, y han presentado un subejercicio presupuestal además de proyectos sociales de bajo impacto. Deben sustituirse o complementarse las administraciones de corte político por las de carácter social, como los consejos consultivos.

A. 17.- Se requiere contar con un diagnóstico social actualizado y sensible, que no se quede en las estadísticas, sino en la gravedad y urgencia de las necesidades y sus satisfactores; además, una planeación integral e interdisciplinaria con el aval de la sociedad, con estrategias que correspondan a prioridades del Desarrollo Social fortaleciendo la vocación productiva de las regiones sustituyendo la actitud paternalista del gobierno.

A. 18.- Consideramos que el Estado social en cuanto a la Política social, necesita instrumentos que actúen directamente sobre la distribución del ingreso, tales como reformas fiscales progresivas, y medidas que logren su distribución territorial armónica, como políticas poblacionales y de desarrollo equilibrado entre regiones y sectores. Y finalmente, se deben incluir todos los mecanismos orientados a otorgar tratamientos preferenciales (“oportunidades desiguales”), entre los que se incluyen los servicios asistencialistas, las redes de seguridad, creación específica de

oportunidades de empleo, créditos preferenciales y capacitación, entre otros.

A. 19.- Las políticas en materia de desarrollo social que debe aplicar el Estado social esta constituida: 1) por mecanismos que determinen incrementos en la demanda del mercado de trabajo, siendo este el aspecto del desarrollo social que más se vincula con la política y estructura económica del país; 2) por políticas poblacionales, de desarrollo económico equilibrado, y fiscales progresivas; 3) por la capacidad del Estado de garantizar el acceso a los renglones sectoriales sociales básicos: salud y seguridad social, educación, vivienda y abasto, y 4) por políticas igualatorias, tendientes a promover una mayor igualdad, a través de privilegiar la atención a grupos que padecen graves rezagos económicos y sociales.

A. 20.- Ante este reflejo histórico de la política social, lo que proponemos, es que a la misma economía se le dé un enfoque social y en la política social se denote una transformación del rol y estatus social, conducir el cambio, no sólo de gobierno sino de sociedad, que sea una sociedad emprendedora, para transitar del asistencialismo al desarrollo, es decir menos subsidio. Seguro que será un proceso porque existe una dependencia muy fuerte entre lo económico y lo social, debemos esperar en principio que la recuperación económica dé señales más palpables, ya no en términos macros, sino en los conceptos más alentadores como puede ser el salario. Lo que estamos planteando es justamente eso, el desarrollo productivo porque es muy complicado que el Estado provea todos los empleos que son necesarios, ahora y aprovechando, debe romperse esa idea de dependencia e instalar el concepto de una cultura de empresa en la política social.

A 21.- Nuestra historia ha demostrado que el crecimiento económico ha inclinado la balanza a su favor, pero todavía estamos a tiempo de resolver el conflicto entre estos objetivos, siendo esta vez a favor de la sociedad mexicana. Lo mismo sucede en el ámbito internacional, los países europeos que impulsaron políticas económicas neoliberales a partir de Margaret Thatcher (1979), han abandonado dicha vía y los resultados electorales recientes favorecen a partidos que incluyen en su plataforma medidas de marcado sentido social, es lo que se ha dado en llamar “la tercera vía”.

A. 22.- Pensamos que lo idóneo para el Estado Social mexicano, es explorar más a fondo esa denominada Tercera Vía para que por fin el modelo político y económico ofrezcan medidas concretas ciertas y eficaces para las familias, ocupándose también de abatir el índice de criminalidad, invirtiendo más en educación, empleo y seguridad social.

A. 23.- Un aspecto insoslayable del sistema federal es la igualdad. Montesquieu, en *El espíritu de las leyes*, decía que la “Constitución federativa debe ser compuesta por Estados de la misma naturaleza, sobre todo, de Estados republicanos”.<sup>1</sup> Por su parte, en su *Teoría de la Constitución*, Carlos Schmitt advierte que “ahí donde la homogeneidad existe, la federación es jurídica y políticamente posible, y la

---

<sup>1</sup> Montesquieu, Charles, *The Spirit of Laws*, Liberty Library of Constitutional Classics.

homogeneidad sustancial corresponde, como supuesto esencial, a cada uno de los postulados constitucionales. Allí donde falta, la estipulación de una federación es un negocio nulo y equívoco”.<sup>2</sup>

A. 24.- Lo anterior requiere una fórmula, que favorece a municipios y regiones con mayores niveles de marginación, cumplir con el principio de equidad. Por ejemplo, a través de los Coplades y Consejos de Desarrollo Social Comunitarios los ayuntamientos concertan con la comunidad para definir obras y acciones, consiguiendo que la administración sea cercana a la población; la operación de los cinco fondos del Ramo 33 intensifican la vida comunal y facultan a los consejos locales para la toma de decisiones, como los Consejos de Desarrollo Municipal; a través de la descentralización de responsabilidades y recursos hacia los gobiernos estatales y municipales,<sup>3</sup>

A. 25.- Merece un fuerte sustento la actual política social, en la comprensión como máximo reto el abatimiento de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, como proyecto social de todos los mexicanos. Asimismo, la redefinición de un nuevo Pacto Federal para permitir que el Estado descargue funciones, que bien pueden realizar los estados, municipios y la sociedad civil, para centrar y definir su esfuerzo en otras atribuciones fundamentales, sin abandonar la búsqueda por un desarrollo social sustentable y por la justicia social, en donde paulatinamente la Federación tomará únicamente la rectoría política y administrativa de los ámbitos más importantes.

A. 26.- Fortalecer una descentralización autonómica, ya que hasta el momento se han conferido responsabilidades administrativas y operativas a las entidades y municipios, pero muchas de las instancias decisorias permanecen en el Gobierno Federal. Este nivel o tipo de descentralización se explica por la permanencia de dos aspectos importantes, el primero en el sentido de que, como menciona Loewenstein, a causa de la existencia de desigualdades territoriales, sectoriales y sociales en el territorio de la organización federal, el Estado central aún tiene como competencia ciertos campos e instancias decisorias con el objeto de minimizar dichas diferencias;<sup>4</sup> segundo, que a causa de tantos años de dependencia federal, los gobiernos locales, en muchos casos, aún no cuentan con la capacidad administrativa y política requerida para hacer frente a nuevas facultades decisorias.

A. 27.- La federalización de la política social garantizará que el desarrollo social mantenga continuidad, trascendiendo la temporalidad de las administraciones; determinará mayores niveles de eficiencia en su gestión, y dinamizará su aplicación y readecuación a las condiciones cambiantes de nuestra sociedad. La actual política de desarrollo social, trasciende por mucho las experiencias del pasado, pero no

---

<sup>2</sup> Schmitt, Carlos, *Teoría de la Constitución*, trad. de Ayala, México 1984, pág. 436.

<sup>3</sup> Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal y otras tareas comprendidas en el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, como educación, salud, desarrollo rural, federalismo hacendario, fortalecimiento municipal, etc.

<sup>4</sup> Loewenstein, Karl, *op. cit.*, pág. 356



renuncia a conservar los elementos valiosos de las mismas; pretende cohesionar y articular todos los esfuerzos en pro de una gran integración y definición de objetivos. Debemos de aceptar que sólo actuando de esa manera se logrará detener los elevados índices de marginalidad en que viven millones de mexicanos y, paralelamente, podremos integrarnos con homogeneidad al desarrollo sustentable que promete la globalización económica.

A. 28.- Como órgano que coordina la acción pública en materia social, conduciéndose a través de una política social nacional, integral, incluyente, participativa y federalista, la Secretaría de Desarrollo Social debe contar con diagnósticos de potencial económico regional, a fin de aprovechar la vocación productiva y tendencia de éxito en los programas. Sus funciones primordiales deben estar relacionadas con la normatividad y la planeación nacional –dando prioridad a la productividad social-, dejando las decisiones, recursos y responsabilidades fundamentales en manos de los gobiernos estatales y municipales y sus respectivas sociedades.

A. 29.- Así, de paso, apoyada en el federalismo, la innovación gubernamental y social de la que hemos hablado, permitirá que la Secretaría de Desarrollo Social descargue sus antiguas funciones en los órdenes de gobierno correspondientes, para centrar y definir su esfuerzo en el establecimiento de líneas generales de política social y rectoría de la gestión pública en este ámbito, a fin de promover y vigilar que el desarrollo social signifique igualdad de oportunidades para todos los mexicanos; un progreso equilibrado nacional de la población, las regiones y los sectores; privilegiar la atención de la población con mayor desventaja económica y social, y fortalecer su capacidad para lograr converger la fuerza y talento de todos los mexicanos y de las diversas instituciones en un nuevo acuerdo social, para lograr abatir la pobreza y las desigualdades que enfrenta nuestra sociedad.

A. 30.- Se propone una política social sumamente fuerte, sólida y continua, poderosa con vocación del Estado, donde las instituciones sociales evolucionen y sean más efectivas en el combate a la pobreza, en la reducción de desigualdades regionales y en la creación de empleo. Resulta entonces, urgente, equilibrar las oportunidades económicas, que para lograrlo se requieren políticas en las que exista un desarrollo económico armónico que ofrezca igualdad de oportunidades a los mexicanos. Sin llegar al intervencionismo o estatismo, se requiere de una actuación mucho más precisa del Estado, donde su reforma en el ámbito social, signifique no poner obstáculos a la acción organizada de la sociedad, abrir espacios de acción conjunta y multiplicar los nexos entre el Estado, gobiernos y ciudadanos.

A. 31.- La federalización de la política social garantizará que el desarrollo social mantenga continuidad, trascendiendo la temporalidad de las administraciones; determinará mayores niveles de eficiencia en su gestión, y dinamizará su aplicación y readecuación a las condiciones cambiantes de nuestra sociedad.

A. 32.- No obstante los signos de Transición Democrática descritos en capítulo IV, se requiere y propone que, los partidos políticos sean obligados por el IFE a Construir

una agenda nacional cuya visión sea reorientar a la política como herramienta de construcción social cuyos logros sean tangibles y se caracterice por la eficacia institucional y social.

A. 33.- Con fundamento en nuestra Constitución, se deben de estructurar programas lo suficientemente duraderos en el tiempo, flexibles y orientados a cubrir las necesidades de todos los mexicanos, sin importar a qué se dedican, su grado de escolaridad, religión o filiación política, y de esta manera puedan tener acceso a una infraestructura básica que proteja su salud y reduzca la marcada desigualdad existente entre los miembros de nuestra sociedad; combatir la desnutrición, el deterioro ambiental y los bajos niveles de cultura, que se palpan a simple vista, marcados por las diferencias sociales, que se dan entre los que tienen dinero y los que no, puesto que los que tienen una situación económica viable es su pase a contar con una institución que proteja su salud, mientras que los pobres no cuentan con este beneficio, y más marcado aún entre los que habitan en una ciudad y los marginados de las zonas rurales, con lo que se marca de manera tajante la desigualdad entre el pueblo mexicano, resultado del antagónico dualismo riqueza-pobreza, equivalente a salud-enfermedad.

A. 34.- La capacitación es un factor esencial para elevar los niveles de bienestar de la población, sobre todo la de mayor rezago, por lo que se debe buscar un desarrollo económico interno estable y razonado para resolver o disminuir el problema de la pobreza en México que genere empleo.

A. 35.- La sociedad debe participar y aprovechar los recursos económicos que el estado les otorga, pero antes de ello debe inculcárseles una cultura de empresa, la actitud empresarial que tradicionalmente ha estado ausente, y por el contrario se ha observado una actitud pasiva en el asistencialismo; ahora se requiere dotar de un recurso más valioso que es la conciencia de transformación, de un desarrollo productivo a través del conocimiento técnico y la elevación de la autoestima.



## Bibliografía

### Libros

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer Curso, Decimosegunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1995.
2. ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Introducción a la Ciencia Política*, Segunda Edición, México, Harla, 1983.
3. ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Teoría General del Estado*, Editorial Oxford University Press, Cuarta Reimpresión de la Primera Edición, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México, 2001.
4. ASHLEY, Percy, *Le Pouvoir Central et les Pouvoirs Locaux*, traducción al francés de Louis Martín, Editorial Marcel Giard, Paris, 1921.
5. ALVAREZ DEL CASTILLO, Enrique, *Derechos Sociales Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 1982.
6. ASTUDILLO URSÚA, Pedro. *Lecciones de Historia del Pensamiento Económico*, Primera reimpresión, Editorial UNAM, México, 1978.
7. BARKIN, David, *Riqueza, Pobreza y Desarrollo Sustentable*, Editorial Jus, México, 1998.
8. BORJA SORIANO, Manuel, *Teoría General de las Obligaciones*, Tomo I, Sexta Edición, México, Porrúa, 1968.
9. BARROW H. R., *Los Romanos*, Décima Primera Impresión, México, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.
10. BULLÉ GOYRI, Víctor M, *Derecho y Pobreza*, Editorial El Nacional, México, 1993.
11. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, Vigésimo Cuarta Edición, México, 1988.
12. -----, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Vigésimo Tercera Edición, Editorial Porrúa México, 1991.
13. CARDENAS GRACIA, Jaime, *Transición Política y Reforma Constitucional en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.
14. CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, ed., Coordinación de Humanidades UNAM, 1994.
15. CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *El Derecho Agrario en México*, Décimo sexta edición, Editorial Porrúa, México, 2005.

16. COLE, G.D.H. *La Organización Política*, Editorial Fondo de Cultura Económica, Colección Popular, México, 4ª ed., 1959.
17. CORDOVA, Arnaldo, *La Revolución y El Estado Mexicano*, Primera Edición, México, ed., Era, 1989.
18. ----- *La Ideología de la Revolución Mexicana*, (La formación del Nuevo Régimen), Décima Séptima Edición, México, ed., Era, 1992.
19. DÁVALOS, José, *Derecho del Trabajo I*, 9ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
20. DE BUEN LOZANO, Néstor, *Razón de Estado y Justicia Social*, Primera Edición, Ed. Porrúa México, 1991.
21. DE LA CUEVA, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo T.I y T. III*, Editorial. Porrúa, 16ª. Edición, México, 1961.
22. ----- *“La Constitución Política” en México*, 50 años de Revolución, T. III, La Política, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.
23. DE LA GRASSERIE, *L' Etat Fédératif*, Editorial Fontemoing, Paris, 1897.
24. DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *Elementos de Derecho Constitucional*, Primera Edición, Editorial Instituto de Capacitación Política, México 1982.
25. ----- *Constitución Estado de Derecho y Democracia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2004.
26. DE GORTARI Hira y ZICARDI Alicia, *Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa*, Primera Edición, México, Plaza y Valdés Editores, 1996.
27. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H., *Elementos de Derecho Administrativo*, Primera Edición, Editorial Trillas, México, 1985.
28. ----- Luis Humberto, Espinoza Manuel Lucero, *Compendio de Derecho Administrativo*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
29. DÍAZ, Elías, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Editorial Taurus, Madrid, 1981.
30. DÍAZ LOMBARDO, Francisco Javier, *El Derecho Social y la Seguridad Social Integral*, 1ª. Edición, Textos Universitarios UNAM. México 1973.
31. DORANTES TAMAYO, Luis, *¿Qué es el Derecho?*, Primera Edición, Madrid, ed., Impresora Dante, 1957.
32. DURKHEIM, Émile, *Las Reglas del Método Sociológico*, Editorial Colofón, México, 2002.
33. ----- *Teoría Sociológica Clásica*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1997.

34. DUVERGER MAURICE, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Segunda Reimpresión, México, ed., Planeta, 1992.
35. EASTON, David; *Esquema para el análisis Político*, Editorial Amorrortu, Buenos Aires, 1992.
36. FAYA VIESCA, Jacinto, *Administración Pública Federal*, Editorial Porrúa, México, 1979.
37. FLORES GARCÍA, Fernando, *Ensayos Jurídicos*, Primera Edición, Editorial, UNAM, México, 1989.
38. FLORIS MARGADANT, Guillermo, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, Novena Edición, Editorial Esfinge, 1990.
39. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Trigésimotercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1994.
40. FRANKENA, William, *“El Concepto de la Justicia Social”*, en *Justicia Social*, Editorial Limusa, México, 1965.
41. GARCÍA DENTERRÍA, Eduardo, Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, Editorial Civitas, Madrid, 1989.
42. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Ensayos Filosóficos Jurídicos 1934-1979*, Segunda Edición, México, Textos Universitarios, UNAM, 1984.
43. ----- *Introducción al Estudio del Derecho*, Tercera Edición, México, Porrúa, 1982.
44. ----- Eduardo, *Ensayos Filosóficos Jurídicos 1934-1979*, Segunda Edición, México, Textos Universitarios, UNAM, 1984.
45. GARCÍA ROMANO, *Justicia Social y Desarrollo*, Editorial ZYX, S. A., Madrid, 1966.
46. GIDDENS, Anthony; *La Tercera Vía y sus Críticos*, Editorial Taurus, Madrid, 2001.
47. GONZÁLEZ DÍAZ, Lombardo, Francisco, *Proyecciones y Ensayos Sociopolíticos de México*, Ediciones Botas, México, 1963.
48. GONZÁLEZ SALAZAR, Gloria, *Aspectos Recientes del Desarrollo Social*, Primera Edición, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1978.
49. GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, Séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 1989.

50. GUERRERO, Omar, *El Estado y la Administración Pública en México*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1989.
51. HALLIVIS PELAYO, Manuel, *Tratado de Derecho Fiscal y Administración Tributaria de México*, Coed. Tax. Editores Unidos, S.A. de C.V. y el Instituto Nacional de Administración Pública. México, 2000.
52. HAYEK, Friedrich A., *Law, Legislation and Liberty*, Vol III The Political Order of a Free People, Ed. The University of Chicago Press, 1979, Great Britain.
53. HELLER, Hermann, *La Soberanía*, Contribución a la Teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional: Traducción de Mario de la Cueva, UNAM, México, 1965,
54. HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, *"Federalismo y Gobernabilidad en México"*, en *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, Ed. Fondo de Cultura Económica/Colegio de México, 1993.
55. HERNÁNDEZ, Octavio, "El Federalismo en México. Su Autenticidad, Realidad y Permanencia", en *La República Federal Mexicana, Gestación y Nacimiento*, vol. I, Editorial Novaro, México, 1974.
56. HERRERA KOERNER, Ingrid Ninón y Francisco Javier VILLEGAS MORALES, *Factores Ambientales y Estilos de Desarrollo*, Primera Edición, Editorial Trillas, México, 1993.
57. JELLINEK, G., *Teoría General del Estado*, Segunda Edición, Compañía Editorial Continental, S.A., México, 1958.
58. KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*, (Trad. Luis Legaz Lacambra), Décima Tercera Edición, México, ed. Nacional, 1991.
59. LECLERQC, Jacques, *Introducción a las Ciencias Sociales*, (Traducción de José Manuel Gómez Tabanera), Segunda Edición, Madrid, Ediciones Guadarrama, 1961.
60. LERNER SIGAL, Bertha, *Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa*, Primera Edición, México, Plaza y Valdés Editores, 1996.
61. LOEWEINSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1964.
62. LÓPEZ PORTILLO, José, *Dinámica Política de México*, Editorial Planeta, México, 1995.
63. MACHORRO NARVÁEZ, Paulino, *La Constitución de 1857*, UNAM, México, 1959.
64. MARÍA DIEZ, Manuel, *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo I, Editorial Plus Ultra, Novena Edición, Argentina, 1997.

65. MARSHAL, Wolfe, *Desarrollo Esquivo*, Primera Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
66. MARTÍNEZ BULLÉ, Víctor, *Derecho y Pobreza*, Editorial El Nacional, México, 1993.
67. MENOCA, Nina, *México Visión de los Ochenta*, Editorial Diana, México, 1981.
68. MERKL, Adolfo, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Nacional, México, 1975.
69. MOLINAR HORCASITAS, Juan, *El tiempo de la Legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Ed. Cal y Arena, México.
70. MONTENEGRO, Walter, *Introducción a las Doctrinas Político-Económicas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
71. MONTESQUIEU, By Charles de Secodant, Baron de, *The Spirit of Laws*, on the origin of inequality, on Political Economy. The Social Contract. By Jean Jacques Rousseau, William Benton Publisher, Enciclopedia Británica, Inc. Chicago, 1952.
72. MORENO, DANIEL, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Pax-México, México, 1976.
73. MOUSKHELI, M., *Teoría Jurídica del Estado Federal*, Editorial M. Aguilar, Madrid, 1931.
74. MUÑOZ AMATO, Pedro, *Introducción a la Administración Pública, Teoría General Planificación de Presupuestos*, Primera Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1954.
75. NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *“La Reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Vinculación con los Derechos Sociales y el Estado Social de Derecho”*, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Ruiz Massieu, José Francisco y Diego Valadéz “Comps”, Ed. Porrúa, México, 1983.
76. OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús *El Sistema Presidencial Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1988.
77. ORTEGA LOMELÍN, Roberto, *Federalismo y Municipio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
78. PALACIOS ALCOCER, Mariano, *El Régimen de Garantías Sociales en el Constitucionalismo Mexicano*, Primera Edición, UNAM, México, 1995.
79. ----- Et. Al., *“Estudios Jurídicos en Torno a la constitución Mexicana de 1917, en su Septuagésimo Aniversario”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992.
80. PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para Juristas*, Primera Edición,



- México, Mayo Ediciones S. de R. L., México, 1981.
81. POSADA, Adolfo, *La Idea Pura del Estado*, Madrid, Imprenta de Galo Saenz, 1993.
  82. PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael, *Lecciones de Filosofía del Derecho*, Séptima Edición, México, Textos Universitarios, 1983.
  83. QUIROZ ACOSTA, Enrique; *Lecciones de Derecho Constitucional I*, México, Porrúa, 1999.
  84. RABASA, Emilio y CABALLERO, Gloria, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Editorial Porrúa, México, 1996.
  85. RIVES SÁNCHEZ, Roberto, *La Constitución mexicana hacia el siglo XXI*, Editorial Plaza y Valdés, México, 2000.
  86. RUÍZ MASSIEU, José Francisco, *Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana*, Editorial Limusa, Primera Edición, México, 1981.
  87. ----- *Nueva Administración Pública Federal, Crítica, Análisis y Conclusión*, Segunda Edición, Editorial Tecnos, S.A., México, 1978.
  88. RUIZ MASSIEU, José Francisco y Diego Valadés, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1983.
  89. RUIZ MASSIEU, Mario, *Temas de Derecho Agrario Mexicano*, UNAM, 1ª Edición, México, 1981.
  90. SÁENZ LÓPEZ, Karla; *Sistema Electoral Mexicano*, Editorial Trillas, México, 2003.
  91. SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, *El Poder Constituyente, Origen y Formación Del Constitucionalismo Universal y Especialmente Argentino*, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1957.
  92. SCHMITT, Carlos, *Teoría de la Constitución*, Versión española por Francisco Ayala, Editorial Alianza Universidad, México, 1982.
  93. SERNA ELIZONDO, Enrique, *La Modernización del Derecho Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1994.
  94. SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Doctrina Legislación y Jurisprudencia*, Tomo I, Décimoquinta Edición, Ed. Porrúa, México, 1992.
  95. ----- *Teoría del Estado*, Ed. Porrúa, México, 1998.

96. SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Toma de Posesión: El Rito del Poder*, Editorial Porrúa, México, 1995.
97. SILVA HERZOG, Jesús, *Breve Historia de la Revolución Mexicana*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
98. SUÁREZ, Fernando, *Crisis del Estado de Bienestar y Derecho Social*, Editorial Bosch, 1997.
99. TAMAYO SALMORÁN, Rolando, *Introducción al Estudio de la Constitución*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1989.
100. TENA RAMÍREZ, Felipe *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, Décimo Novena Edición, México, Porrúa, 1995.
101. ----- *Derecho Constitucional Mexicano*, Vigésima Primera Edición, México, Porrúa, 1985.
102. TRUEBA URBINA, Alberto, *Nuevo Derecho del Trabajo*, 6ª. edición, Editorial Porrúa, México 1981.
103. ----- *Derecho Social Mexicano*, 1ª. edición, Editorial Porrúa, México 1978.
104. VALADEZ, Diego; *Constitución y Democracia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002.
105. VALADEZ, Diego; Rodrigo Gutierrez Rivas; *Democracia y Gobernabilidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2001.
106. VALDEZ ABASCAL, Rubén, *La Modernización Jurídica Nacional dentro del Liberalismo Social*, Primera Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
107. VALDEZ ABASCAL, Rubén y Romero Apís José Elías. et. al., *La Modernización del Derecho Mexicano*, Primera Edición. México, Porrúa, 1994.
108. VÁZQUEZ, Genaro, *“El Movimiento Indigenista”, en México, 50 años de Revolución*, Tomo II, Fondo de Cultura Económica, 1961.
109. VILLA AGUILERA, Manuel, *Planes de la Nación Mexicana*, Libro Nueve (1941-1987), Edición Primera, del Senado de la República LIII Legislatura, México, 1987.
110. VILLEGAS, Abelardo, *El Pensamiento Mexicano del Siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

**Leyes, Decretos, Reglamentos y Programas.**

1. ACUERDO que crea un Organismo Técnico y Administrativo dependiente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos para planear, diseñar y construir las obras que requieren en la Cuenca del Río Papaloapan, Diario Oficial de la Federación, México, 24 de abril de 1947.
2. ACUERDO que crea un Organismo Técnico y Administrativo dependiente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos para planear, diseñar y construir las obras que requieren en la Cuenca del Río Papaloapan, Diario Oficial de la Federación, México, 24 de abril de 1947.
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 2000.
4. DECRETO por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000,
5. DECRETO por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal, Diario Oficial de la Federación, México, 29 de diciembre de 1997.
6. DECRETO por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1998.
7. DECRETO por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, México 6, de agosto de 1997.
8. DIARIO Oficial de la Federación, 8 de Abril de 1934, T. LXXXIII, Núm. 24.
9. DIARIO Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1947, Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
10. DIARIO Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1970, Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
11. DIARIO Oficial de la Federación, 4 de enero de 1982, 3ª Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
12. DIARIO Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1982, 4ª Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
13. DIARIO Oficial de la Federación, *Ley de Planeación*, México, 5 de enero de 1983.

14. DIARIO Oficial de la Federación, 21 de enero de 1985, 6ª Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
15. DIARIO Oficial de la Federación, 14 de mayo de 1986, *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*.
16. DIARIO Oficial de la Federación, 21 de febrero de 1992, 12ª Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
17. DIARIO Oficial de la Federación, 25 de Mayo de 1992, 13ª Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
18. DIARIO Oficial de la Federación, 24 de julio de 1992, Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.
19. DIARIO Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1994, 15ª Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
20. DIARIO Oficial de la Federación, 15 de mayo de 1996, 17ª Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
21. DIARIO Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 1996, Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
22. DIARIO Oficial de la Federación, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 31 de mayo de 1995.
23. DIARIO Oficial de la Federación, 4 de diciembre de 1997, 19ª Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
24. DIARIO Oficial de la Federación, 23 de enero de 1998, Decreto por el que se reforman diversos ordenamientos legales.
25. *LEY de Coordinación Fiscal*, Capítulo V, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1997.
26. *LEY Orgánica de la Administración Pública Federal*, Trigésimo novena Edición, México, Porrúa, 1999
27. *LEY Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Editorial SISTA, 2000.

28. *LEY de Planeación*, Diario Oficial de la Federación, México, 5 de enero de 1983.
29. *LEY Sobre Planeación General de la República*, Diario Oficial de la Federación, México, 12 de julio de 1930.
30. *LEY de Planeación*, Diario Oficial de la Federación, México, 5 de enero de 1983.
31. *PLAN Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de mayo de 1995.
32. *REGLAMENTO para la Integración y Funcionamiento de los Comités de Programación Económica y Social*, Diario Oficial de la Federación, México, 18 de enero de 1978.
33. *PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Plan Nacional de Desarrollo*, Informe de Ejecución, México, 1997.
34. *PRESUPUESTO de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999*, Primera Sección, publicado en el Diario Oficial de la Federación el Jueves 31 de Diciembre de 1998.
35. *REFORMAS a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-1997*, Cámara de Diputados LVII Legislatura.
36. *REGLAS de Operación 1999*, Ramo General 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, Ed. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1999.
37. *REGLAMENTO para la Integración y Funcionamiento de los Comités de Programación Económica y Social*, Diario Oficial de la Federación, México, 18 de enero de 1978.
38. *REGLAMENTO para la Integración y Funcionamiento de los Comités de Programación Económica y Social*, Diario Oficial de la Federación, México, 18 de enero de 1978.
39. *SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO*, Antología de la Planeación en México, Tomo I, (1917-1985), Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México, 1985.
40. *SENADO DE LA REPÚBLICA*, Planes en la Nación Mexicana, , México, 1987.

41. DECRETO por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal, Diario Oficial de la Federación, México, 29 de diciembre de 1997.
42. DECRETO por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1998.
43. MEXICO, Secretaría de Desarrollo Social, *Programa para Superar la Pobreza 1995-2000*, 1998.
44. MEXICO, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Antología de la Planeación en México*, Tomo I, (1917-1985), Primera Edición, Fondo de Cultura Económica, 1985.

### **Diccionarios y Enciclopedias**

1. *DICCIONARIO Enciclopédico Novaro*, Tercera Edición, Editorial Novaro, México, 1980.
2. *DICCIONARIO Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, 7ª Edición, México, 1994.
3. *DICCIONARIO para Juristas*, Palomar De Miguel, Juan, Primera Edición, México, Mayo Ediciones S. de R. L., 1981.
4. *ENCICLOPEDIA Internacional de las Ciencias Sociales*, Tomo 5, Editorial Galo, Madrid, 1976.
5. *ENCICLOPEDIA Microsoft® Encarta® 98*. 1993-1997, Microsoft Corporation.
6. *ENCICLOPEDIA Salvat*, Historia de México, Impresa y Editora Mexicana, S. A. de C. V. Tomo 11, México, 1975.
7. *GRAN Diccionario Enciclopédico Ilustrado*, Selecciones del Reader's Digest, Décimo Cuarta Edición, Editora Mexicana S.A. de C.V., México, 1980.

## Revistas y Cuadernos

1. VÉRTIGO, Revista Semanal, "*El Hoyo Negro de la Seguridad Social* ", Hernández, Ángel, México, 19 de octubre de 2003
2. REVISTA Jurídica México, Carbonell, Miguel, "*Constitución y Desarrollo Social*", D.F., No. 28, 1998.
3. ESTE PAÍS, revista mensual, Heredia Zubieta, Carlos, "*El Banco Mundial y la Pobreza*", México, 1996.
4. ÉPOCA, Robledo Elisa, Revista Semanal, "En México hay 70 millones de pobres: Boltvinik", México, 6 de noviembre de 2000.
5. GORDON R. Sara, La Cultura Política de las Organizaciones no Gubernamentales en México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Revista Mexicana de Sociología No.1/97, enero-marzo, México, 1997.
6. INSTITUTO de Investigaciones Sociales, UNAM, Revista Mexicana de Sociología No. 1/97, enero-marzo, México, 1997.
7. REVISTA Mexicana de Sociología No. 2/97, Schteingart Martha, *Pobrezas y Políticas Sociales en México y Estados Unidos*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1997.
8. CUADERNO de Apoyo (Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-1977), Cámara de Diputados LVII Legislatura, México, Octubre de 1997.
9. EL CAMBIO SOCIAL y la política de desarrollo social en América Latina, Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas, Nueva York, 1969.

## Hemerografía

1. LA JORNADA, Boltvinik, Julio, "*Quince millones más de pobres extremos*" 16 de octubre de 1998.
2. LA JORNADA, Boltvinik, Julio, "*Debatir el modelo social*", 13 de noviembre de 1998.
3. EL NACIONAL, Judisman De B. Clara y Martínez Bullé Goiry Víctor Manuel *et al.*, "*Leyes y Pobreza*", , 1993.
4. EL NACIONAL, Martínez Bulle Goiry, Víctor Manuel, "*Derecho y Pobreza*", en

Leyes y Pobreza, , 1993.

5. EL UNIVERSAL, Suplemento de Análisis Político, Medellín, Jorge Alejandro, *“En cinco años, 15 millones de nuevos pobres”*, 10 de enero de 1999.
6. EXCÉLSIOR, Moya Palencia, Mario, 14 de diciembre de 1998.
7. EL ECONOMISTA, Ramos Rolando, 22 enero de 2006