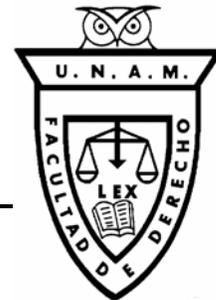




**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO



**PLANEACIÓN Y DERECHO.
INEFICACIA JURÍDICA DEL SISTEMA
NACIONAL DE PLANEACIÓN
EN EL ESTADO MEXICANO**

T E S I S

Que para obtener el Grado Académico de

DOCTOR EN DERECHO

P R E S E N T A

MTRO. GUSTAVO RENDÓN HUERTA

Tutor: Dr. Roberto Díaz Córdova y López.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

“México viene padeciendo hace ya algunos años una crisis que se agrava día con día; pero como en los casos de enfermedad mortal en una familia, nadie habla del asunto, o lo hace con un optimismo trágicamente irreal. La crisis proviene de que las metas de la Revolución se han agotado, al grado de que el término mismo de ‘revolución’ carece ya de sentido. Y, como de costumbre, todos los grupos políticos continúan por los fines más inmediatos, sin que a ninguno parezca importarle el destino final del país”.

(Daniel Cosío Villegas.- *“La Crisis de México”*. Cuadernos Americanos, Año VI. 6 de marzo de 1947).

A la memoria de mi Madre (+)

A mi esposa, Miriam

A mis hijas, Denise Daniela
y Diana Laura

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	I
I. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA	II
II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	III
A) Marco Teórico	
B) Marco de Referencia	V
C) Resumen	VII
D) Estado de la Cuestión	IX
E) Objetivos de la Investigación	X
III. HIPÓTESIS DE TRABAJO	XI
CAPITULO PRIMERO.- PRINCIPIOS RECTORES	1
A.- DESDE LA PERSPECTIVA ECONÓMICA	
1. PLANEACIÓN	2
2. RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO	17
3. MODELO DE DESARROLLO PREVISTO EN NUESTRA CONSTITUCIÓN	29
B.- DESDE LA PERSPECTIVA JURÍDICA	
1. EFICACIA	44
2. RESPONSABILIDAD	55
3. SANCIÓN	73

	Página
C.- DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
1. UN ACERCAMIENTO A LA NOCIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	79
2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO	
2.1 Administración Pública Centralizada	89
2.2 Administración Pública Paraestatal	98
CAPITULO SEGUNDO.- EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION EN MEXICO	109
1. ANTECEDENTES	
1.1 Primera Etapa: Proceso de Desarrollo Coyuntural Post-Revolucionario	110
1.2 Segunda Etapa: Búsqueda de la Modernización y Reforma Administrativa. La estrategia de programación con base en el gasto público	125
1.3 Tercera Etapa: Instauración del Sistema Nacional de Planeación de tipo Centralizado – Burocrático	154
2. LEGISLACIÓN	195
3. ANÁLISIS	218
3.1 Del Sistema Nacional de Planeación Democrática	220
3.2 Del Plan Nacional de Desarrollo	228
CAPITULO TERCERO.- UNA VISIÓN COMPARATIVA DE LA PLANEACIÓN DESDE LAS PERSPECTIVAS ECONÓMICA, JURÍDICA Y DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	245
1. NOCIONES PRELIMINARES	246

2. LA PLANEACIÓN COMO INSTRUMENTO PARA INCENTIVAR EL DESARROLLO ECONÓMICO EN LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS, SOCIALISTAS Y EN SUBDESARROLLO	257
2.1 La planeación en los países desarrollados, ya sea para hacer frente a una coyuntura de guerra o de conflicto militar a gran escala, o para fines de reconstrucción en época de posguerra	257
2.2 La planificación en los países socialistas	260
2.3 La planeación en los países en subdesarrollo	265
3. LA REGULACIÓN JURÍDICA Y LA EJECUCIÓN ADMINISTRATIVA DE LA PLANEACIÓN EN EL DESARROLLO Y EN EL SUBDESARROLLO	273
3.1 La estructuración jurídica y administrativa de la planeación en Francia y en España	
1) Francia	275
2) España	289
3.2 La estructuración jurídica y administrativa de la planeación en países de América Latina	297
1) Argentina	298
2) Bolivia	300
3) Brasil	301
4) Colombia	302
5) Costa Rica	305
6) Chile	306
7) Ecuador	308
8) Guatemala	309
9) Nicaragua	310
10) Paraguay	311
11) Uruguay	312
12) Venezuela	313

	Página
CAPITULO CUARTO.- ¿NECESIDAD DE CREACIÓN DE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO EN MATERIA DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO EN MÉXICO?	318
1. JUSTIFICACIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	319
2. NATURALEZA Y FUNDAMENTO JURÍDICO	343
3. PROPUESTA DE CREACIÓN DEL “ <i>CONSEJO DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL</i> ”	
3.1 Naturaleza y características generales	356
3.2 Estructura y funciones	365
4. EPÍLOGO	392
CONCLUSIONES	399
BIBLIOGRAFÍA	413

INTRODUCCIÓN

I. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA.

La presente investigación tuvo como finalidad precisar el objeto de estudio partiendo de un título preliminar que abarcara los dos grandes temas a relacionar: la *Planeación* y el *Derecho*.

Es decir, los dos grandes rubros de la investigación se determinaron con la finalidad de ubicar a la planeación desde un punto de vista estrictamente jurídico, y, con ello, establecer el análisis del sistema de planeación nacional.

Esto es, centrar la actividad de planeación que realizan los órganos del Estado Mexicano desde el punto de vista de su eficacia jurídica.

Se parte de la circunstancia de demostrar que el sistema de planeación vigente en nuestro país no tiene eficacia en lo jurídico; pero también, se acredita su ineficacia desde otras perspectivas: en lo político, lo administrativo y en lo económico.

Por otra parte, existe una delimitación espacial para centrar el problema en la realidad jurídica de nuestro país, pero sin dejar de considerar el contexto internacional en dónde se desenvuelven y desarrollan los acontecimientos que determinaron el tipo de sistema de planeación que se aplica en México.

Se trata, en principio, de establecer qué es y que naturaleza tiene el denominado *Sistema Nacional de Planeación Democrática*, para después analizar sus alcances, resultados y consecuencias, y, de esta forma, poder acreditar su ineficacia.

La planeación y el derecho resultan entonces dos grandes campos de actividad y desenvolvimiento del Estado, determinantes en su interacción para señalar el desarrollo de una Nación.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

A) Marco Teórico.

En el mundo contemporáneo, la planeación sigue siendo la mejor herramienta para pretender poner orden en el desarrollo general de un país.

Aún en los sistemas capitalistas tradicionales, influenciados hoy en día por la denominada “*globalización*” y el esquema económico neoliberal, el Estado debe señalar ciertos parámetros y políticas para conducir con orden y eficacia el desarrollo económico y social.

Cierto es también que en los países en vías de desarrollo, con economías muy vulnerables y un aparato burocrático excesivo, además de inercias democráticas y proteccionismo de mercado, la planeación es vista más bien como un simple esquema de intervencionismo estatal, que como un instrumento para garantizar la participación y corresponsabilidad de todos en el tipo de Nación que se busca para el futuro.

En ese sentido, es claro que cualquier sistema de planeación no debe obedecer a un determinado esquema ideológico o partidista, sino a las necesidades vitales y fundamentales que garanticen soberanía y desarrollo, como requisitos indispensables para el avance de la sociedad.

En México, la planeación llegó tarde a los fines de la administración pública y, todavía peor, en la actualidad se encuentra estancada en una fase inicial que no puede evolucionar mientras continuemos con criterios obsoletos en cuanto a su elaboración, ejecución, control y vigilancia.

Irremediablemente sucumbió al sistema de gobierno presidencial, provocando con ello que sólo tuvieran un mismo punto de origen las más importantes

decisiones y actividades vinculadas con los ingresos, el presupuesto, el gasto público y el tipo de fines que se buscan con el desarrollo.

Cada administración presidencial a partir de 1983 ha visto en la supuesta planeación el medio para incorporar sus muy peculiares y particulares programas de gobierno, sin ninguna responsabilidad en caso de que no se cumplan y sin que exista una vinculación con el gobierno siguiente.

Cabe advertir que si esto ocurrió con gobiernos provenientes de un mismo partido político, la situación se puede complicar tratándose de gobiernos provenientes de partidos políticos distintos e ideológicamente opuestos.

Entonces, los mexicanos no podemos aspirar a contar con un verdadero sistema nacional de planeación cuando seguimos manteniendo el sistema presidencial tradicional que monopoliza todo el sistema -a través de la administración pública y a costa de los otros actores del Estado-, y que convierte al plan nacional de desarrollo en un simple catálogo de buenos deseos y, en el mejor de los casos, en un documento condensador de políticas públicas que en general no se cumplen.

Pero, además, es necesario establecer de una vez por todas la obligatoriedad en la ejecución del plan y del logro de sus objetivos, con responsabilidades y sanciones en su caso, para asegurar que resulte eficiente y se convierta en un instrumento constante y permanente.

Claro está que, para ello, se requiere de un nuevo diseño que tenga como punto central el órgano rector de la planeación.

El sistema actual, tal y como aparece previsto y regulado en el texto constitucional así como en la ley de la materia, dispone un denominado "*Sistema Nacional de Planeación Democrática*", que no es un auténtico

sistema, ni contiene actividad de planeación de forma eficiente, y, más grave aún, no es democrático.

B) Marco de Referencia.

Como ya se indicó, el presente trabajo de investigación tiene como objetivo principal el análisis crítico del denominado “*Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional*” previsto en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Planeación vigente.

Lo anterior, con la finalidad de señalar la ineficacia que adolece dicho sistema y que se produce desde varias vertientes: en lo jurídico, en lo político, en lo administrativo y en lo económico.

Para este autor, el tema ha estado presente desde hace ya tiempo, cuando, por motivo de otra investigación académica, al analizar diversas disposiciones producto de la reforma administrativa de 1976, se tuvo conocimiento de los motivos que decidieron al Presidente de la República la creación de una novedosa dependencia de la administración pública.

Esto por sí sólo no tendría ninguna consideración especial, salvo que se trató de la Secretaría de Estado encargada de la programación y presupuestación del gasto público, y, por si fuera poco, que tenía en su esfera de competencia la importante actividad de planeación del desarrollo nacional.

La estrategia decidida entonces por el ejecutivo federal, inmerso en la época del ejercicio absoluto del sistema presidencial, históricamente representaba un cimientamiento más en la estructura que permitiría -en una evolución lógica- el

establecimiento de un sistema democrático para generar la urgente planeación del desarrollo.

Como en otras épocas (durante las décadas de los años 50 y 60 del siglo pasado), en 1976 tuvo un auge sin precedentes la decisión de crear un auténtico Plan de Desarrollo, con la diferencia de colocar la proyección futura con base en el gasto público y no en la política de ingresos.

Claro está que en ese contexto, con un creciente aparato de la administración pública que llegaría pocos años después a su punto más alto en cuanto a dimensión cuantitativa y cualitativa, nuestro país conocería la creación de un sistema desde la perspectiva de un poderoso ejecutivo federal.

Pero también, para los efectos de la investigación, era necesario tomar en cuenta la coyuntura internacional que desde siempre ha estado involucrada con el desarrollo de México y, desafortunadamente, acentuada en períodos de graves crisis económicas y políticas.

Sin embargo, coincidentemente en la época en que finalmente se decidió el establecimiento desde la norma constitucional de un sistema de planeación del desarrollo, inició la etapa de crisis cíclicas que golpearon severamente al país y, sobre todo, las expectativas de bienestar de los mexicanos.

En el primer lustro de aplicación del sistema (década de los años 80), México padeció los síntomas históricos de un decrecimiento de su producto interno bruto y la generación de una amplia gama de pobreza en la mayoría de su población. En ese periodo se conoció la verdadera cara del subdesarrollo.

En los veintitrés años en que se encuentra incorporada en la constitución el sistema de planeación, en México hacemos planes sin conseguir resultados de

avance; sin orden ni dirección; sin participación de la sociedad civil, y, peor aún, sin responsabilidades ante su incumplimiento.

Resulta necesario replantear la importancia de una gran transformación jurídica y realmente estructural, para edificar el verdadero sistema de planeación nacional que no sólo sea una actividad exclusiva del Poder Ejecutivo, sino de todos los órganos del Estado, y en donde intervenga la sociedad civil no de la manera ineficaz a través de consultas y foros que resultan inútiles y gravosos, sino con sentido de corresponsabilidad para crear un auténtico plan nacional con objetivos y fines que sean aceptados por todos, y, por lo mismo, obligatorios en su ejecución y cumplimiento.

C) Resumen.

Para lograr el propósito señalado, este trabajo de Tesis se compone de cuatro capítulos y un apartado de conclusiones.

En el **Capítulo Primero** se desarrolla el marco teórico general sobre lo que se ha identificado como "*principios rectores*" del tema en una triple dimensión: desde las perspectivas económica, jurídica y de la administración pública.

Con estos principios rectores se tomó la decisión de centrar el estudio de la planeación con un enfoque actual, pero sin perder de vista la idea central de la investigación: conocer primero lo que es y se entiende por planeación, para posteriormente confrontarla con las teorías sobre la eficacia jurídica y, de esta forma, saber en realidad lo que esta actividad representa en el Estado Mexicano.

En el **Capítulo Segundo**, continúo con el estudio del Sistema Nacional de Planeación vigente en México, partiendo de su proceso histórico, que para ese

fin lo ubico en tres etapas determinadas: la de desarrollo coyuntural post-revolucionario; la de la búsqueda de la modernización y reformas a la administración pública y, la de instauración del sistema actual, que identifico como de tipo centralizado-burocrático.

Además, se desarrolla el análisis detallado de la legislación, desde el texto constitucional hasta la ley reglamentaria, con la precisión de los elementos determinantes para establecer su eficacia o ineficacia.

Como último punto de ese capítulo, se realiza un minucioso examen del denominado *Sistema Nacional de Planeación Democrática* así como del *Plan Nacional de Desarrollo*, enfatizando en ambos su naturaleza, características, deficiencias y alcances.

En el **Capítulo Tercero** se aborda lo referente al estudio de la planeación en los países desarrollados, socialistas y en subdesarrollo, con la aclaración de que, por tratarse de un tema que va ligado al desarrollo de las naciones, no es posible un análisis de tipo comparativo entre condiciones diversas, sino más bien de descubrir e identificar lo que ocurre en lo que la doctrina conoce como diversos grados del desarrollo.

En el tema del subdesarrollo se destacan sus condiciones y características que lo hacen conceptuarlo como un proceso histórico y no como una fase del desarrollo.

Se concluye el capítulo con un análisis descriptivo de lo que acontece en los países desarrollados y de América Latina. En éste último caso, se identifican los factores comunes que los hacen compartir las mismas deficiencias que encontramos en el sistema mexicano.

Finalmente, y con el cúmulo de información crítica y analítica recopilada, en el **Capítulo Cuarto** se realiza la propuesta de este autor con respecto a la necesidad de establecer un verdadero sistema de planeación nacional en México, sobre las bases de un sistema democrático pero obligatorio, y con un órgano rector plural, representativo, técnico y vinculatorio de sus resoluciones.

En la parte final del trabajo se plasman las **Conclusiones** correspondientes, después de haber analizado y señalado la naturaleza, efectos y alcances del Sistema Nacional de Planeación Democrática vigente en México.

D) Estado de la Cuestión.

El tema de la planeación en México ha sido poco estudiado desde una perspectiva crítica y, por lo mismo, casi siempre se trata de la descripción de antecedentes históricos con el propósito de destacar la participación del ejecutivo federal en esa actividad.

La mayoría de los autores centran sus investigaciones en reiterar las actividades del Presidente de la República en materia de planificación, programación y presupuestación como funciones rectoras del Estado en el contexto del desarrollo nacional.

En la década de los años 70 del siglo pasado, la planeación nacional era un tema de moda en México, en virtud de las reformas constitucionales y las innovaciones legales que se incorporaron como producto de la llamada *“Reforma Administrativa”*.

Sin embargo, todo desde la perspectiva del Poder Ejecutivo Federal, en un centralismo político, administrativo y económico que tendría serias consecuencias en el futuro.

Para realizar este trabajo, previamente se advirtió que no existe un estudio que analice la planeación desde la perspectiva de su eficacia jurídica y menos aún que propusiera un nuevo esquema de organización y de función planificadora del Estado en un sistema realmente democrático y participativo de la población.

Además, reitero que resultó interesante conocer que los textos sobre el tema se limitan en realizar un análisis histórico-descriptivo, resaltando la forma en que surgió el sistema de planeación y los planes nacionales de desarrollo.

No existe, por ejemplo, estudio alguno acerca de los efectos y alcances que tuvo la *“Carta de Punta del Este”* de 1961, que determinó el supuesto *“interés”* de los países de Latinoamérica para organizar sistemas de planeación del desarrollo nacional.

De manera específica, por lo que hace a las investigaciones de tipo histórico sobre el tema, en ningún caso se desarrollan en la consideración de los acontecimientos económicos, políticos y sociales, sino más bien se tratan éstos como hechos o sucesos aislados entre sí.

E) Objetivos de la Investigación.- Se propusieron y desarrollaron los siguientes:

- Analizar los antecedentes de la planeación en México en un contexto general.
- Conocer y analizar la regulación jurídica aplicable a la planeación en nuestro país.
- Tener un conocimiento preciso de los lineamientos de desarrollo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Llevar a cabo un estudio descriptivo y crítico sobre el funcionamiento de la planeación nacional.

- Comparar el esquema de planeación aplicable en México con relación a otros países de similares y distintos tipos de desarrollo.
- Evaluar el sistema de planeación vigente en nuestro país desde la perspectiva jurídica para determinar su eficacia o ineficacia.
- Proponer un nuevo sistema de planeación del desarrollo nacional desde la base de un órgano rector autónomo, democrático, representativo y técnico-especializado.

III. HIPOTESIS DE TRABAJO.

Desde el punto de vista del derecho, ¿resulta eficaz el actual Sistema Nacional de Planeación Democrática, cuando en principio es una actividad monopólica del ejecutivo federal, que no contempla una verdadera participación de la sociedad y no establece mecanismos de cumplimiento ni señala responsables de las grandes decisiones?.

Luego entonces, ¿es procedente la creación de un auténtico sistema de planeación del desarrollo en México que sea nacional, obligatorio, técnico y democrático, compuesto además de un órgano rector que garantice tanto la representación nacional como la labor técnica-especializada?.

¿Cuál es en realidad el modelo de desarrollo nacional previsto en nuestra Constitución Política al que forzosamente tienen que apegarse planes y programas, y, por ende, cualquier gobierno emanado en los términos de esa Carta Fundamental, no importando su tendencia política o ideológica?.

Estas fueron las inquietudes teóricas que llevaron a quién esto escribe a estudiar el sistema de planeación vigente en México y analizarlo desde la perspectiva del Derecho.

Finalmente, debo señalar que se trata de un trabajo de investigación que como Tesis se somete a la consideración de los distinguidos miembros de un sínodo universitario para, de así considerarlo, obtener el honroso grado de Doctor en Derecho.

No obstante, en el fondo representa el universo de ideas, pensamientos y razonamientos que motivaron a un universitario más, al pretender conocer su entorno y poderlo plasmar en un texto.

Nuestro país es una gran Nación y su desarrollo representa, como siempre, un aspecto fundamental por descubrir para cada generación de mexicanos. Espero, con este trabajo, haber aportado mi contribución a ese proceso generacional.

Quiero terminar estas líneas expresando un profundo y sincero agradecimiento a los Sres. Doctores en Derecho, destacados académicos y profesionales, **Roberto Díaz Córdova y López, Emilio Zebadúa González y Alejandro Martínez Rocha**, por participar como miembros del Comité Tutoral.

Al primero de los mencionados particularmente por su tenaz labor de dirección de tesis y, en general, a todos ellos por sus valiosos consejos, recomendaciones y disposición siempre abierta para poder llevar a buen fin esta investigación.

Por último, mi perenne agradecimiento a la **Universidad Nacional Autónoma de México**, que como Alma Mater me formó desde su Escuela Nacional Preparatoria y ahora me permite culminar ese camino con este andar por la División de Estudios de Posgrado de la **Facultad de Derecho**.

Ciudad de México, otoño del 2006.

CAPITULO PRIMERO.- PRINCIPIOS RECTORES.

A. DESDE LA PERSPECTIVA ECONÓMICA.

1. PLANEACIÓN.

El primer gran rubro para entender el mecanismo que conduce al Estado a ordenar su desarrollo con perspectivas hacia su futuro, pero no perdiendo de vista su quehacer pasado, es precisamente el tema de la planeación.

Desde el punto de vista normativo, en nuestro país la Ley de Planeación define el concepto de *“planeación nacional del desarrollo”* como una actividad propia del ejecutivo para transformar la realidad nacional siguiendo los principios de nuestro marco constitucional y legal:

“Artículo 3.-

Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.”¹

Sin embargo y como el mismo texto legal reconoce, *“planear”* o *“planeación”* es siempre una actividad; un quehacer humano que requiere de cierta sistematización de acciones y decisiones, con uno o múltiples propósitos.

¹ LEY DE PLANEACIÓN. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1983, con reformas de 13 de junio del 2003.

En estricto sentido toda la vida social, para no decir sólo la individual y aún así es acertado el señalamiento, está basada en un propósito racional. En cada instante, en el desarrollo de nuestras vidas, existen metas y fines inmediatos o mediatos para lograr un propósito mayor o de más trascendencia en una coyuntura determinada.

“Planear” ya implica en sí una acción, pero compuesta de un paso previo caracterizado por una labor cognoscitiva de identificación de objetivos e intereses, y un acto posterior de decisión. La evaluación de los resultados que arrojaron todas esas acciones, si bien es complementaria, resulta de importancia para realizar otro evento de *“planeación”*.

Curiosamente, la Real Academia de la Lengua Española desarrolla más bien los conceptos de *“planificación”* o *“planificar”*, como grandes géneros que comprenden otros como *“plan”* y *“planear”*:

“Planificación.- Acción y efecto de planificar. Plan general, científicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc.”

“Planificar.- Trazar los planos para la ejecución de una obra. Hacer plan o proyecto de una acción. Someter a planificación”.

“Plan.- De plano.- Intento, proyecto, estructura”.

*“Planear.- Trazar o formar el plan de una obra. Hacer planes o proyectos”.*²

² Diccionario de la Real Academia Española.- Editorial ESPASA.. 21ª edición. México, 2000.

De lo anterior se deduce que, desde el punto de vista de la lengua española, el término correcto para describir la acción racional y sistematizada de prever y proveer para el futuro se denomina “*planificación*”.

No obstante lo anterior, en virtud de que en nuestro país y, más concretamente en el medio jurídico, la mayoría de autores reconocen que el término generalizado es “*planeación*”, se seguirá utilizando este último.³

Su justificación también se puede apreciar desde una lógica opuesta. Sin “*planeación*”, estamos dejando los acontecimientos futuros a su simple advenimiento; es decir, qué ocurran como ocurran o sucedan como sucedan sin intervención de ningún tipo de voluntad para cambiar o transformar su resultado.

Si bien para nuestra vida individual, a veces podemos darnos ese dejo de negligencia voluntaria, sería sumamente irresponsable en tratándose de cuerpos colegiados y más aún si estamos en presencia de entes u organismos de carácter público.

La vida social bajo la organización estatal, no puede conducirse bajo el resultado del azar o de las circunstancias. La propia justificación de una organización política soberana de la sociedad, se da en el sentido de poder preparar su devenir en el tiempo y espacio, y por supuesto, en beneficio del interés general.

De esta forma lo enfatiza el profesor Ricardo Torres Gaitán al señalar que “*la planeación implica, ante todo, la determinación consciente de líneas de acción y la transformación de decisiones en objetivos, la conversión de los cálculos*

³ Véase CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz.- “Planeación, Programación y Presupuestación”. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Serie Doctrina Jurídica No. 145. 1ª edición. México, 2003. Pág. 2; y GÓMEZ GRANILLO, Moisés.- “Breve Historia de las Doctrinas Económicas”. Editorial Esfinge. 8ª edición. México, 1979. Pág. 282.

*estimados en resultados deseados. En ausencia de la planificación, los acontecimientos quedan expuestos al azar”.*⁴

El Estado, reconocido como la organización política soberana de la sociedad, debe asegurar que la toma de decisiones de gobierno y de administración pública se conduzca en un esquema organizado, con fijación de metas a corto, mediano y largo plazos, así como en la vigilancia de su operación y evaluación de resultados.

En el escenario de los teóricos que consideraban la existencia de un *Estado Policía*, al que sólo le correspondía fundamentalmente la prestación de los servicios públicos necesarios y vitales para la población, dejando en la misma sociedad la conducción política y económica, resulta impensable la vigencia de una actividad planificadora.

Recordemos que en el pensamiento de Adam Smith, clásico representante de la escuela o corriente del pensamiento económico conocida como *“Fisiocracia”* (segunda mitad del siglo XVIII y principios del siglo XIX), en pleno auge del liberalismo económico, se consideraba que la acción espontánea de los hombres organiza y justifica el mundo económico.

En otras palabras, para esta corriente de pensamiento en la historia de la humanidad *“no ha sido necesaria ninguna previsión razonada o convenio previo entre los hombres en la organización y desenvolvimiento económicos”.*⁵

De acuerdo con estas ideas, se le reconocían al Estado únicamente tres funciones básicas:

⁴ TORRES GAITÁN, Ricardo.- “La Administración Pública como instrumento para el Desarrollo Económico”, en “Memoria del Seminario sobre Planeación Socio-Económica, Derecho Administrativo y Administración Pública”. Facultad de Derecho. UNAM. México, 1965. Pág. 17.

⁵ GÓMEZ GRANILLO, Moisés. Op. Cit. Pág. 61.

- *“Administración de justicia.*
- *Defensa del país.*
- *Promoción y sostenimiento de aquellas instituciones que no sean de interés para la iniciativa privada por no ser lucrativas”.*⁶

Adam Smith se esforzó en la idea de que lo natural y espontáneo es lo mejor para la economía; el origen natural de las instituciones económicas es útil y benéfico.

Sin embargo, y como lo han señalado algunos autores, hay una gran diferencia entre el Estado que crean los *“teóricos”* y aquel otro que ha emergido de una realidad política y social determinada.

Crossman, citado por el Dr. Miguel Acosta Romero, señala al respecto:

*“No hay un Estado que se haya organizado conforme a la teoría, y para estudiar ese fenómeno social no es necesario ir al estudio de los teóricos, pues el Estado griego y romano no fueron lo que pensaron Aristóteles y Platón; el de la Edad Media, no fue el que describieron Maquiavelo y Hobbes y el Estado moderno no es el fenómeno que señalan los teóricos, sino que su contenido y realidad desborda toda pretensión teórica de establecer un Estado conforme a un ideal determinado”.*⁷

Toda acción de gobierno implica en sí misma una actividad planificadora. La propuesta y elaboración de leyes, las resoluciones que ponen fin a un conflicto preestablecido de intereses y los actos de la administración pública, implican

⁶ GÓMEZ GRANILLO, Moisés. Op. Cit. Pág. 65.

⁷ CROSSMAN, R. H. S.- “Biografía del Estado Moderno”. Fondo de Cultura Económica. México, 1965. Citado por ACOSTA ROMERO, Miguel.- “Teoría General del Derecho Administrativo”. Editorial Porrúa. 5ª edición. México, 1983. Pág. 37.

hasta en su forma más simple una proyección con repercusión social hacia el futuro.

La organización estatal lleva implícita la actividad de planificación así sea para proporcionar servicios para satisfacer las necesidades básicas y fundamentales de su población.

Se convierte en una función estatal reconocida y aceptada, cuando se reconoce que corresponde al Estado conducir, vigilar y evaluar el desarrollo económico y social.

Las legislaciones contemporáneas como la nuestra, subrayan esa finalidad, aunque en un marco muy general:

“Artículo 2.-

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

I.-El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

II.-La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo,

impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

III.- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;

IV.-El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;

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

VI.-El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.”⁸

Esa actividad de poder decidir sobre el futuro, implica también un actuar sobre distintas opciones.

Así lo considera por ejemplo la investigadora Chapoy Bonifaz al indicar:

*“Planificación es seleccionar entre las opciones disponibles, las que de acuerdo con propósitos coherentemente coordinados y metas concretas establecidas de antemano, den mejores resultados, tomando en cuenta que van a emplearse recursos limitados”.*⁹

⁸ LEY DE PLANEACIÓN. Op. Cit.

⁹ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. Op. Cit. Pág. 1.

Desde el punto de vista de la actuación estatal, la planeación o planificación resulta una herramienta indispensable para dar cauce a un desarrollo más ordenado o, al menos, para hacer una propuesta de objetivos con los recursos que se tienen al alcance.

Moisés Gómez Granillo, siguiendo las ideas de W. Arthur Lewis, señala que *“la planificación económica es una técnica cuya aplicación permite el uso mejor y más completo de los recursos de un país, así sean económicos o humanos, en beneficio del interés colectivo. Es decir, en una economía planificada el interés colectivo prevalece al interés personal”*.¹⁰

En consecuencia, la planeación es una forma de garantizar cierto orden al desenvolvimiento económico y social de una Nación, que lleva en sí misma, por su repercusión general, una decisión de naturaleza política.

A ese respecto, otro reconocido autor en la materia, Konrad Fergou, expresa:

“La planificación es el instrumento que en un momento dado adopta un país por una decisión política y en conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, para coordinar todos los esfuerzos que deben realizarse y escoger los medios adecuados para alcanzar, en un plazo determinado, los objetivos previamente establecidos en el campo del desarrollo económico y social, que sean coherentes con los recursos y necesidades del país”.¹¹

No obstante, siempre ha tenido detractores que encuentran en la planificación la justificación para señalar los inconvenientes de la intervención del Estado en el desarrollo de un país.

¹⁰ LEWIS, W. Arthur.- “Teoría de la Planificación Económica”. Citado por GÓMEZ GRANILLO, Moisés. Op. Cit. Pág. 282.

¹¹ FIRGAU YÁNEZ, Konrad.- “La Planificación, su inclusión dentro del cuadro general de formación del jurista”. Revista del Ministerio de Justicia No. 104. Abril-junio. Venezuela, 1979. Citado por PÉREZ DUARTE y NORAÑO, Alicia Elena.- “El Derecho ante los problemas Socio-económicos de México”. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie I. Derecho Económico, No. 8.UNAM. México, 1982. Págs. 36 y 37.

Sin embargo, ni el más prestigiado representante de la escuela neoliberal, John Maynard Keynes¹², se opuso a la intervención estatal en los grandes rubros del quehacer económico, reconociendo la importancia de la actividad planificadora para ese fin.

La justificación, por la coyuntura mundial en el intermedio de las dos grandes guerras mundiales del siglo XX y concretamente al término de la segunda, resultaba más que obvia.

De acuerdo con José Luis Ceceña, la preocupación para los teóricos del pensamiento económico de ese entonces, consistió en saber qué hacer ante los siguientes escenarios:

- *“Cambios estructurales de la economía.*
- *Desequilibrio de las economías de mercado.*
- *Dificultades en el paso de una economía de guerra a una economía de paz.*
- *Fricciones entre industriales y trabajadores.*
- *Distribución no equitativa del ingreso nacional.*
- *Disminución del ahorro como consecuencia de las devaluaciones.*

¹² John Maynard Keynes (5 de junio de 1883 – 21 de abril de 1946). Economista inglés, nacido en Cambridge y uno de los mejores discípulos de Alfred Marshall (1842-1924, considerado uno de los padres de la economía ortodoxa moderna, junto a León Walras. Obra: “Principios de Economía”). Su pensamiento fue fundamental para la elaboración de un novedoso concepto de política económica. Sus ideas se centraban en intentar comprender las fluctuaciones de la actividad económica y la necesidad de la intervención estatal para mitigar los efectos de los periodos de deflación en los que los factores productivos no son plenamente utilizados. Sus obras más importantes y reconocidas: “Tratado Sobre la Probabilidad” (1921); “Reforma Monetaria” (1923); “Tratado Sobre el Dinero” (1930), y “Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero” (1936). Página Internet Wikipedia en español. La Enciclopedia Libre. Sección: Economistas.

- *Limitaciones en el movimiento de bienes y servicios*.¹³

Se define entonces una mayor participación del Estado en la medida en que los problemas inciden en un antagonismo social cada vez mayor.

Sólo el problema del desempleo o desocupación, se convirtió en el pivote para considerar que el Estado no podía mantenerse como simple espectador ante la creciente miseria de millones de personas en el mundo.

La intervención resultaba justificada en congruencia y en la medida con la categoría política de cada Nación.

El liberalismo económico tenía que adaptarse para considerar esquemas de planeación con diversos matices y de incorporación gradual en la mayoría de los países.

Si bien la bandera de la *“planificación”* tuvo su nicho en el sistema socialista como una respuesta para abolir la anarquía que representaba el capitalismo, no pareció extraño si consideramos que al triunfo de la revolución bolchevique en Rusia (1917), sólo la organización estatal podía pretender cumplir con los postulados del socialismo científico.

Pero también, en la concepción de la planificación socialista, reconocidos autores como Jean Marzewski encuentran marcadas diferencias. Según este autor, en la historia y evolución de la planificación socialista se dieron tres tipos definidos (el tipo soviético, el yugoslavo y el chino); y tres combinados (el cubano, el de Corea del Norte y el de Vietnam del Norte).¹⁴

¹³ CECEÑA CERVANTES, José Luis.- “Introducción a la Economía Política de la Planificación Económica Nacional”. Fondo de Cultura Económica. 1ª reimpression. México, 1978. Págs. 39 y 40.

¹⁴ MARCZEWSKI, Jean.- “¿Crisis de la Planificación Socialista?”. Fondo de Cultura Económica. 1ª reimpression. México, 1979. Pág. 7.

Sin embargo, no se debe olvidar que en la historia del pensamiento económico, también el denominado “*Socialismo de Estado*”¹⁵ de la segunda mitad del siglo XIX y apartado del radicalismo del socialismo científico, colocó los cimientos para insertar en la vida económica mecanismos de planeación.

Al reconocerse que el Estado es necesario para equilibrar las diferencias sociales que genera la desigual distribución y concentración de la riqueza, así como para instrumentar mecanismos de apoyo a los grupos más débiles y vulnerables, se justifica su función directiva en el desarrollo.

No obstante se acepta el hecho de que en el sistema socialista, dónde la intervención estatal es absoluta, exista un sistema de planificación total de la economía nacional.

Para los investigadores del fenómeno socialista, como Michael Ellman, el análisis marxista del capitalismo insiste en dos ventajas de una economía socialista planificada sobre una economía capitalista no planificada:

- *La ausencia de anarquía en la producción, y*

¹⁵ Karl Johann Rodbertus (1805-1875), Adolf Wagner (1835-1917) y Ferdinand Lassalle (1825-1864) son los exponentes de esta corriente de pensamiento que reconocen la intervención del Estado para preparar el advenimiento del socialismo, pero desde la óptica del gobierno y no del pueblo, lo que fija su clara diferencia con el socialismo científico. Otro punto de diferencia es con respecto a la propiedad privada de los medios de producción, reconocida por los primeros y abolida por los segundos. A estos planteamientos se los llamó “Socialismo de Estado” porque el Estado era quien debía guiar el proceso de cambio hacia el socialismo. Aunque el beneficiario de este cambio era el pueblo, por ejemplo Rodbertus aceptaba que el Estado benefactor no debía ser manejado por los obreros (democracia), que no tenían preparación, sino por la monarquía (representada por Bismarck). Otra diferencia fundamental en el caso de Lassalle que tuvo amistad y reconocida admiración por Karl Marx, fue táctica: éste creía que el proletariado tenía que luchar junto con la burguesía contra la autocracia; Lassalle creía que el proletariado debía luchar junto con la autocracia contra la burguesía. En el fondo estaba el sentimiento nacional: Lassalle quería la unidad alemana y comprendía que tenía que llegar por la gestión de Bismarck; Marx, en cambio, hacía planteamientos internacionales. Página Internet Wikipedia en español. La Enciclopedia Libre. Sección: Economistas.

- *La ausencia del conflicto de clases.*¹⁶

Hoy en día, la doctrina económica reconoce dos tipos de planeación:

1. Planeación imperativa, compulsiva, autoritaria o inflexible.
2. Planeación indicativa, flexible o democrática.

La diferencia entre una y otra radica fundamentalmente en la manera en que el Estado se relaciona e interrelaciona con los grupos económicos, ya sea de manera obligatoria en el primer caso, o de forma inducida y concertada en el segundo.

Claro está que esa graduación depende del matiz ideológico y político del grupo gobernante así como del sistema económico previsto en su norma fundamental.

La mayoría de los autores reconocen como el origen de la planeación moderna a la de tipo imperativa que se dio en la entonces Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) entre 1928 y 1929 con la elaboración e instrumentación del Primer Plan Quinquenal.

Pero el mismo origen de corte imperativo ocurrió poco después en el sistema nacional-socialista alemán y en el fascista italiano.

Sin embargo, y fuera del contexto ideológico, resulta hasta cierto punto lógico el comprender que en un sistema totalitario la coordinación de acciones para el desenvolvimiento económico tuviera un solo centro de creación, ejecución y control: el Estado.

¹⁶ ELLMAN, Michael.- “La Planificación Socialista”. Fondo de Cultura Económica. 1ª edición en español. México, 1983. Pág. 29.

Por esa razón, y como reconocen autores como el economista sueco Gunnar Myrdal citado por Don Hugo Rangel Couto, “se satanizó el término *planeación o planificación como símbolo de los sistemas autoritarios comunistas o nacionalistas del primer cuarto del siglo XX*”.¹⁷

Afortunadamente, al reconocerse la importancia de un sistema de planeación por básico o mínimo que sea, aplicado a cualquier sistema político o económico, se ha dejado atrás esa connotación para evolucionar a un concepto moderno universal.

Jan Tinbergen¹⁸, considerado todavía como el más importante autor en materia de planificación económica en el mundo, sostiene que el modelo de planeación pasó del imperativo al indicativo, dado que resultaba nocivo el enfrentamiento social cuando la meta al final de cuentas es el progreso general de un país.¹⁹

En síntesis, el autor en comento reconoce que a cualquier organización estatal, de tipo capitalista o socialista, le interesa una política económica de desarrollo, sin la cual no es posible garantizar el mínimo de bienestar a la mayoría de su población.²⁰

La planeación se convierte en ese contexto en una herramienta necesaria y sobre todo útil para apoyar la política de desarrollo.

No obstante, para Tinbergen la planificación económico-social, por su trascendencia e impacto, requiere de una implantación en etapas o fases:

¹⁷ RANGEL COUTO, Hugo.- “El Derecho Económico”. Editorial Porrúa, S.A. 1ª edición. México, 1980. Págs. 255 y 256.

¹⁸ Jan Tinbergen (1903 – 1994). Economista holandés, fundador de la Econometría. Obtuvo en 1969 junto con Ragnar Frish el primer Premio Nobel de Economía por haber desarrollado y aplicado modelos dinámicos al análisis de los procesos económicos. Página Google. Grandes Economistas. www.eumed.net

¹⁹ TINBERGEN, Jan.- “La Planeación del Desarrollo”. Fondo de Cultura Económica. 7ª reimpression. México, 1982. Págs. 7 a 12.

²⁰ Idem. Pág. 13.

- Macrofase (Estratégica).- Que corresponde a los grandes rubros macroeconómicos y, por lo mismo, su elaboración requiere de información suficiente en aspectos como demografía, comercio, inflación, paridad de la moneda, inversión, vivienda, política financiera y fiscal, entre otros.
- Interfase (Táctica).- Que corresponde a la expectativa de desarrollo por regiones geográficas determinadas, considerando los rubros de la macrofase, pero con la precisión de datos específicos a la zona de que se trate.
- Microfase (Operativa).- Relativa a sectores específicos de atención en una rama de la industria o del comercio, o aspectos concretos relativos a situación social, así como en tratándose de decisiones particulares en materia financiera o fiscal.²¹

Sólo a manera comparativa, en el esquema mexicano, que analizaré con detalle más adelante, el centralismo burocrático en la preparación e instrumentación del sistema de planeación nacional, identifica cuatro fases derivadas del plan general:

- Programas sectoriales, que corresponden al control organizacional en los denominados “sectores administrativos” en los cuales se ordenan las entidades de la administración pública paraestatal, y en cuyas “cabezas de sector” se encuentran las dependencias de la administración pública centralizada.

²¹ TINBERGEN, Jan. Op. Cit. Págs. 32 a 34.

- Programas institucionales, que corresponden a cada una de las entidades paraestatales en su función operativa con relación a los fines y estrategias del plan general.
- Programas regionales, por extensiones del territorio nacional que rebasen el propio de una entidad federativa y que se consideran prioritarios para los objetivos del plan.
- Programas especiales, que así se determinen para los fines del plan.

De esa forma, el sistema mexicano pregona un tipo de planeación democrática (pero con tintes imperativos y autoritarios), instrumentado exclusivamente desde el ejecutivo federal y, más concretamente, desde varias oficinas menores de una sola dependencia de la administración pública.

Ese es el gran dilema de nuestro entorno; pretender incorporar un proyecto de Nación sobre las bases de un sistema de planeación autoritario, limitado (ámbito temporal), sin metas consecutivas, sin control, burocrático y, lo más grave, desde la perspectiva jurídica, evidentemente ineficaz.

Cómo analizaré en el siguiente capítulo, no es óptimo dejar el futuro de un país en el esquema de gobierno de una persona; de un partido político en el poder, o de grupos de interés económico. Así también, no es factible la crítica sobre el rumbo que adoptará tal o cual gobierno dependiendo de su ideología política, cuando las grandes metas están señaladas en la Ley Fundamental.

Luego entonces, cuando existe verdadera planeación, el proyecto nacional significa precisamente eso: el proyecto de desarrollo de toda una Nación.

2. RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO.

Podría denominarlo también intervención estatal en la economía, pero estaría limitado en cuanto al grado de intervención.

El término “*rectoría*” implica una forma de intervención acentuada, por decirlo de algún modo, o de una intervención que define y precisa los cauces del desarrollo económico y social.

La “*rectoría económica*” no es cualquier forma de intervención, sino una principal que determina rumbos, fija objetivos, señala tiempos y responsables de las acciones a realizar.

Etimológicamente, el vocablo “*rectoría*” significa “*que rige o gobierna*”.²² Esto es, aquél que tiene en su ámbito de acción o de proceder la posibilidad de establecer las directivas a seguir en determinado sentido.

En la historia de las doctrinas económicas, dónde los autores han tratado de circunscribir escuelas y corrientes del pensamiento económico, se ha considerado el fenómeno de la intervención del Estado como una consecuencia gradual ante el desenfreno y rapacidad del sistema capitalista (liberalismo económico), hoy en día caracterizado bajo el rubro de la “*globalización*”.

Como mencioné en el apartado anterior, en el liberalismo económico, el Estado debía reducir al mínimo su intervención en la vida económica, a efecto de no entorpecer la producción y comercialización de bienes y servicios.

²² Diccionario de la Real Academia Española.- Op. Cit. Pág. 562.

Sin embargo, en una organización estatal ese mínimo nunca puede llegar a cero. Aquí es necesario destacar que a la iniciativa privada no le interesa aquello que no le represente algún tipo de ganancia, lucro o riqueza.

El llamado *“liberalismo económico”* nunca fue ni pudo ser absoluto. Siempre fue necesaria la participación del Estado en su conjunto para, cuando menos, dar garantías de seguridad y de legalidad a todas las actividades de la población.

Por ello, se puede señalar categóricamente que el mismo sistema capitalista requiere de salvaguardas para su desarrollo y crecimiento.

La evolución del capitalismo devino de las luchas en contra de los despotismos político y económico. El primero representado por la monarquía absoluta y el segundo por los efectos de la era mercantilista.²³

El pensamiento político de los siglos XVII y XVIII, con la proclamación de los derechos naturales del hombre y del ciudadano y la construcción del sistema republicano, con el ideal democrático, fueron los detonantes para la demolición del absolutismo.

John Locke, considerado el forjador de la democracia moderna, escribió en 1689 que *“el gobierno debe hacer respetar la voluntad de la mayoría; dónde no hay ley no hay libertad, porque ésta consiste en estar a salvo de la coacción y esto sólo se logra mediante leyes”*.²⁴

La llamada *“burguesía”* emerge así como la responsable de garantizar el progreso y la riqueza de la organización estatal, pero siempre con la debida protección a sus derechos de propiedad, de libre comercio y, en general, de libre iniciativa.

²³ RANGEL COUTO, Hugo. Op. Cit. Págs. 17 y 18.

²⁴ Idem. Pág. 19.

Nada más representativo de estas ideas que la obra de Adam Smith “*La Riqueza de las Naciones*”, publicada en 1776.

En su “*Ley del Interés Personal*”, el profesor de Glasgow y considerado padre de la Escuela Clásica del pensamiento económico, señalaba que el interés personal no es otra cosa que:

*“El móvil psicológico que interviene en la creación de la riqueza; es la fuerza que hace triunfar a todos los actos económicos; es el esfuerzo natural que hace cada hombre para mejorar su condición; es, finalmente, el pilar básico que asegura la vida y el progreso de la sociedad”.*²⁵

En ese tenor, el interés personal es aquel que mantiene el orden económico, el cual nace de manera espontánea de la acción de todos los miembros de la sociedad.

Luego entonces, si la acción de las personas es el motor de la economía al generar la riqueza, la esencia del Estado es garantizar, salvaguardar y proteger a toda costa esa iniciativa.

En el campo del derecho, era claro que el sistema jurídico creado por el Estado tendía a ser el conducto para garantizar esa protección.

Así, el derecho público (que lleva en sí mismo fines específicos de interés general), no tenía ninguna participación en la vida económica. Por consiguiente, el derecho privado (de los particulares), prevalecía en todos los campos.

Pero algo inesperado precipitó el error en los cálculos teóricos sobre la riqueza y prosperidad de las naciones.

²⁵ GÓMEZ GRANILLO, Moisés. Op. Cit. Pág. 66.

Tanta acumulación de capital en pocas manos produjo dos fenómenos que claramente identifica el maestro Hugo Rangel Couto:

- *“El empobrecimiento y degeneración de las masas de obreros de las fábricas; y*
- *El inicio de las grandes crisis de sobreproducción”*.²⁶

El investigador Gérard Farjat, en su obra *“Derecho Económico”*, sostiene que el fenómeno objetivo de la concentración capitalista provocó una transformación de las funciones del Estado y constituyó el factor determinante para su intervención.

El mismo autor define a la *“concentración de capital”* como el proceso *“que lleva de manera relativa y a veces absoluta a la posesión y al control de masas cada vez más grandes de capital y de poder económico por una cantidad cada día más reducida de personas”*.²⁷

Dicho proceso puede seguir tres caminos: acumulación de capital, control financiero y control del mercado.

Además, sostiene que la concentración capitalista implicó la aparición de lo que denomina como verdaderos *“poderes privados económicos”* que consisten en que hay personas privadas que disponen de un poder de decisión unilateral en lo material, equivalente al que tiene un gobierno.²⁸

²⁶ RANGEL COUTO, Hugo. Op. Cit. Pág. 22.

²⁷ FARJAT, Gerard.- “Droit Economique”. Thémis, Presses Universitaires dux France. 443 p.p.. Reseña Bibliográfica y traducción al español por Hugo Rangel Couto. Revista de la Facultad de Derecho. Tomo XXVIII. Enero-abril 1978. No. 109. UNAM. 1ª edición. México, 1978. Págs. 284 y 285.

²⁸ Farjat sostiene que la doctrina ha definido al *“poder privado económico”*, como *“el poder de la empresa representado por su capacidad para cambiar, por un comportamiento deliberado, las condiciones del mercado de bienes o servicios, de manera que le resulte una ventaja neta”*. Op. Cit. Pág. 279.

De acuerdo con esas ideas, esa situación produjo los motivos principales de la intervención del Estado que son:

1. *“Protección para los económicamente más débiles, que son desfavorecidos por el mercado.*
2. *Estimular la concentración económica de manera equitativa entre la población.*
3. *Eliminar ciertas contradicciones secundarias; por ejemplo, el mercado libre sólo ha existido en un marco geográfico muy limitado y que el proteccionismo fue la primera intervención autoritaria del Estado”.*²⁹

De esta forma, la actividad reguladora y coordinadora del Estado coincide con su misión tradicional de salvaguardar el interés general: la intervención social o protectora.

Por otra parte, la denominada *“Economía Política”* surgió precisamente de la consideración de esa polarización de la sociedad a causa de la excesiva acumulación de riqueza en unos cuantos y la enorme pobreza de la gran mayoría, lo que se traduce en desigualdad e insatisfacción social.

La economía política se propuso entonces el estudio de los fenómenos económicos, pero sin perder de vista la perspectiva social. Esto es, considerando la relación social que a su vez es determinante de la relación política.

Desde el punto de vista de Max Weber, esa desigualdad que divide socialmente a la riqueza y la pobreza, repercute necesariamente en un

²⁹ FARJAT, Gerard. Op. Cit. Pág. 278.

rompimiento de la comunidad social, entendida ésta como una situación armónica de convivencia e interrelación:

*“Llamamos comunidad a una relación social cuando y en la medida en que la actitud en la acción social se inspira en el sentimiento subjetivo (afectivo o tradicional) de los partícipes de construir un todo... . Llamamos sociedad a una relación social cuando y en la medida en que la actitud en la acción social se inspira en una compensación de intereses por motivos racionales (de fines o valores) o también en una unión de intereses con igual motivación”.*³⁰

De esta forma se explica el hecho de que siendo el Estado la organización política soberana de la sociedad, una de sus misiones es precisamente garantizar la paz y el orden sociales.

El Estado deja de ser simple espectador de los fenómenos económicos para involucrarse en la vida económica nacional, en diversos grados, desde simples regulaciones de mercado, hasta la dirección general y conducción económicas.

Y llega todavía más, hasta la creación de un sistema de protección social en diversas materias: laboral, salud, educación, vivienda, crédito y situación rural.

Todo ello, para mitigar los efectos nocivos de la acumulación de riqueza; pero, al mismo tiempo y paradójicamente, para continuar garantizando esa misma concentración de capital.

Autores como Marcos Kaplan relacionan el fenómeno del *“intervencionismo estatal”* a las condiciones de desarrollo de las naciones.³¹

³⁰ WEBER, Max.- “Economía y Sociedad”. Fondo de Cultura Económica. Undécima reimpresión. México, 1997. Pág. 33.

³¹ KAPLAN, Marcos.- “Intervencionismo del Estado y Empresa Pública en la América Latina Contemporánea: Los Aspectos Políticos e Institucionales”. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXX. Enero-Abril 1980. No. 115. UNAM. 1ª edición. México, 1982. Págs. 107 a 109.

Así, en los países industrializados, dicho fenómeno es casi aparente, manteniendo el esquema de protección y garantías a la actividad económica de los particulares.

Sin embargo, otra perspectiva surge de los países pobres o, por decirlo de manera elegante, de las naciones menos desarrolladas del planeta.

Pero también, si el fenómeno de concentración de riqueza y desigualdad social se da en un mismo país, las condiciones externas (geopolíticas, de dependencia y crisis de soberanía) producen el mismo fenómeno con y hacia los países hegemónicos.

El jurista y profesor Jorge Fernández Ruiz, muestra el escenario que surge a partir de la segunda guerra mundial y que determina el nuevo esquema de intervención del Estado:

*“Al finalizar la segunda guerra mundial se creó el ambiente propicio para el desarrollo a nivel mundial de un Estado intervencionista, solidario y benefactor, o sea, un Estado social de derecho generador del bienestar de su pueblo, en sustitución del Estado policía. Es cuando la intervención del Estado invade entonces el ámbito económico y da paso a la era de las grandes nacionalizaciones en Francia, Gran Bretaña y otros muchos países de Europa y América Latina, dónde, desde 1938, con la nacionalización del petróleo mexicano se había iniciado el combate al neocolonialismo económico”.*³²

El investigador Marcos Kaplan, por su parte, se refiere al escenario que se presenta en los países de la América Latina, dónde la intervención del Estado ha sido una estrategia de las elites oligárquicas para mantener cierta

³² FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge.- “El Derecho Administrativo Mexicano en el umbral del Tercer Milenio”. En “Estudios en Homenaje a Ignacio Burgoa Orihuela”. Varios autores. Facultad de Derecho. UNAM. Editorial Porrúa. 1ª edición. México, 2004. Pág. 204.

estabilidad en la población, pero con periodos de crisis cíclicos y degenerativos:

*“El sistema tiende a una entropía que se manifiesta en situaciones de conflicto social, inestabilidad política, agrietamiento de la legitimidad, apertura de una brecha de consenso, debilitamiento o insuficiencia de los recursos coercitivos, vacío de poder, crisis de hegemonía”.*³³

En ese escenario político y contexto histórico, continúa Kaplan diciendo que:

*“El Estado puede presentarse como instancia universal y encarnación del interés colectivo. La intervención del Estado comienza por ser complementaria de las grandes empresas, asumiendo las funciones y tareas que aquellas no quieren o no pueden cumplir... . El Estado acumula viejas y nuevas funciones, absorbe problemas y conflictos que se interiorizan y reproducen en su seno bajo forma política. El Estado y los grupos que lo encarnan y operan, fortalecen sus poderes, tienden al monopolio político, logran un grado considerable de independencia relativa, se convierten en el actor central de la sociedad y en factor fundamental de su estructuración y reproducción...”*³⁴.

En este orden de ideas, el fenómeno de intervención del Estado en la economía en países con precario desarrollo, se sustenta más bien en una especie de pacto con el capital privado para, por una parte y hacia el exterior, mantener la dependencia casi oculta con las naciones hegemónicas; y, en lo interno, garantizar su salvaguarda, ocupándose del mínimo de bienestar de la mayoría de la población.

En este sentido, considero que Kaplan coincide con Gérard Farjad, cuando éste último señala que la cuestión de las relaciones entre el poder estatal y los

³³ KAPLAN, Marcos. Op. Cit. Pág. 108.

³⁴ Idem. Pág. 109.

poderes privados económicos se ha convertido en algo decisivo y que pueden ser relaciones de autoridad o relaciones de acuerdo. Las primeras representan el cuadro de la *“reglamentación económica de la competencia”*, mientras que las segundas, el de la *“economía concertada”*.³⁵

Marcos Kaplan finaliza su exposición de ideas señalando que el estrepitoso crecimiento del aparato estatal en la segunda mitad del siglo XX se debe precisamente a eso, al incremento en sus funciones, poderes e instrumentos para garantizar el aparente *“desarrollo económico y social”*. En América Latina lo identifica en el denominado *“Leviathan Criollo”*.³⁶

El problema asimilado en el esquema capitalista del siglo anterior, se transforma hacia su final y en los primeros años del siglo XXI, en un nuevo sistema económico neoliberal, con dimensiones globales jamás imaginadas, gracias a los avances tecnológicos, sobre todo en materia de comunicaciones y transferencia de información (INTERNET), que ayudan considerablemente a favorecer una amplia apertura de los mercados.

Curiosamente, el Estado de nuestros días tiende a adelgazar su enorme estructura burocrática y dejar múltiples actividades, que justificadas anteriormente (bajo la idea nacionalista o de defensa de la soberanía), ahora regresan a la libre empresa para demostrar que la *“Ley del Interés Personal”* de Adam Smith es más actual que nunca.

Desde el último cuarto del siglo XX, ante el fracaso de medidas proteccionistas y de restricción al libre mercado; con una intervención estatal que llegó al extremo de su crecimiento; con periodos de crisis sociales y políticas que aumentaron la tensión económica, y una clase hegemónica-burocrática rapaz, bien interrelacionada con el capital que se benefició enormemente de ello, el

³⁵ FARJAT, Gérard. Op. Cit. Pág. 279.

³⁶ KAPLAN, Marcos. Op. Cit. Pág. 109.

contexto cambia para enarbolar con nuevos aires la excelencia de la iniciativa del capital privado.³⁷

Pero a diferencia del pasado, este regreso del liberalismo económico o neoliberalismo, ahora predominantemente global o “*globalizador de la economía*” se produce en un escenario de fin de la guerra fría, con la definición de una sola potencia mundial en lo económico y en lo militar: los Estados Unidos de América.

Asimismo, esta transformación en países como México, por su inmediatez y fuerza, por su situación geográfica y su pasado histórico de raíces nacionalistas, lo confrontan hacia una modernidad que no encuentra del todo su definición.

Nuestro país pretende su paso a la globalización, pero con serias inercias en todos los órdenes.

Este trabajo se refiere tan sólo a la fundamental actividad planificadora del Estado Mexicano en su pretendido desarrollo económico y social, confrontada con su sistema jurídico-constitucional.

Pero precisamente toda intervención del Estado prepara de alguna manera el camino para la planeación de su desarrollo. En otras palabras, para que exista planeación, es un requisito indispensable que el Estado decida de alguna forma su función rectora en la economía.

Así lo expresa, por ejemplo, Gunnard Myrdal al señalar:

³⁷ Sobre estas ideas véase LÓPEZ AYLLÓN, Sergio.- “Globalización, Estado Nacional y Derecho”; y GARIBALDI, José Alberto.- “Globalización e Instituciones Nacionales”, en “Derecho, Estado y Globalización”. ISONOMÍA. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho. No. 11. Octubre de 1999. ITAM. 1ª edición. México, 1999.

*“Según el encadenamiento lógico de los hechos, la intervención estatal es la que provoca el nacimiento de la planeación, porque como las intervenciones estatales fueron aumentando cada vez en más sectores, hubo que hacer intentos para coordinarlas racionalmente, así que la planeación resultaba la alternativa mejor en medio del ‘caos’ resultante de las múltiples intervenciones estatales sin coordinación y promotoras del desorden”.*³⁸

Por su parte, destacando la importancia de sus objetivos, Jan Tinbergen indica:

*“Debe eliminarse la vieja controversia de si es el Estado o la iniciativa privada quien debe acometer ciertas tareas, puesto que como de lo que se trata no es de repartir un botín, sino de servir a la comunidad, debe buscarse sin base dogmática: ¿qué es lo que cada cual podría hacer mejor en beneficio de todos?... Si de lo que se trata es de obtener el aprovechamiento máximo de los recursos disponibles, en el tiempo más corto posible y para el beneficio del mayor número, entonces la planeación se revela como una forma de intervención estatal ineludible”.*³⁹

Del mismo modo, pero enmarcándola en una fase principal de intervención así como destacando los tres aspectos en que se materializa la planeación (en lo político, en lo económico y en lo jurídico), el investigador Jorge Witker sostiene que:

“La planeación económica constituye el estadio superior de las técnicas de intervención estatal, que parte de un diagnóstico integral del proceso socioeconómico y político y de sus leyes, y que, inserta en la carta fundamental, define un proyecto nacional en función de objetivos, precisamente estampados en una ideología constitucional y política... . En tal tesitura, la planeación supone la convergencia de tres aspectos o variables esenciales: el

³⁸ RANGEL COUTO, Hugo. Op. Cit. Pág. 24.

³⁹ Idem. Pág. 25.

*político, entendido como la actividad que consiste en coordinar las conductas de un cuerpo social hacia metas o proyectos; el económico, entendido como la técnica que somete la economía a un plan, y el jurídico, que regula las instancias del plan y lo integra al concepto de Estado de Derecho en el orden normativo”.*⁴⁰

De esta forma, podemos reiterar que la planeación no es el fin en sí mismo del desarrollo, sino tan sólo un importante instrumento que tiene a su alcance el Estado para conocer, identificar y fijar objetivos y prioridades; señalar metas a plazos determinados y realizar evaluaciones periódicas de los resultados obtenidos.

Todo proceso de planeación ya identifica una forma acentuada de intervención del Estado en el desarrollo económico y social, con base en el modelo previsto en su norma fundamental, la cual determina forzosamente los aspectos básicos del tipo de desarrollo que se pretende como Nación.

Sin embargo, y como se verá más adelante, la tarea planificadora para ser completa debe comprender a todos los componentes que integran no sólo a la sociedad civil sino al conjunto de órganos del poder público en los diversos órdenes de gobierno.

En ese sentido, una verdadera “*planeación nacional*” puede comprenderse como un sistema integral compuesto de tres vertientes (a.- Información; b.- Acciones y decisiones; c.- Control y evaluación), en el que deben participar todos los órganos del Estado y la sociedad en su conjunto.

⁴⁰ WITKER, Jorge.- “La Coordinación Estatal y Municipal en el contexto de la Planificación en México”. Estudios de Derecho Económico V. Serie I. No. 14. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1ª edición. México, 1986. Pág. 83.

3. MODELO DE DESARROLLO PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN.

Nuestra constitución política es, desde luego, la norma fundamental o ley suprema precisamente por así disponerlo en uno de sus preceptos.⁴¹

Pero también, lo es por la enorme carga ideológica y de aspiraciones del pueblo mexicano, que como tradición se ha legado de generación en generación, desde que se conformó en una nación independiente de la corona española.

La constitución es entonces, un documento que contiene las aspiraciones de un pueblo organizado políticamente de manera soberana, y que puede, inclusive, contener propósitos aún no realizables en el momento de su elaboración.

Así lo refiere el investigador Miguel Carbonell, al señalar que *“...muchas veces las Constituciones incluyen entre su articulado pretensiones que pueden resultar utópicas en el momento de su creación, deseos realizables a futuro más que realidades concretas del presente, ideales de gobernantes y gobernados que, aunque imposibles de realizar en lo inmediato, tienen la virtud de servir de guía en el cotidiano quehacer de unos y otros.”*⁴²

De acuerdo con Manuel Aragón, en resumen, esas pretensiones sirven de marco de referencia de lo que una sociedad entiende como deseable para sí misma en el futuro, de aquello que se comprende como metas que se tienen que ir logrando a partir de la nueva organización jurídica – política y también de parámetro de legitimación del poder público.⁴³

⁴¹ Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴² CARBONELL, Miguel.- “Una Aproximación al Concepto de Constitución”. El Foro. Revista del Colegio de Abogados, A.C. Décima Época. Tomo XI. No. 1. 1er. semestre. México, 1998. Pág. 6.

⁴³ ARAGÓN, Manuel.- “Sobre las Nociones de Supremacía y Supralegalidad Constitucional”. Revista de Estudios Políticos. No. 50. Enero – Marzo. Madrid, 1986. Pág. 11.

Aquí es importante detenerse en la existencia del poder de facto que instaure un nuevo sistema a través de una constitución, así como en la distinción que hace la doctrina entre “*constitución formal*” y “*constitución material*”.

Siguiendo a Constantino Mortati y Lucas Verdú, citados por Carbonell, “*por Constitución formal se entiende el complejo de normas diferenciadas de las otras por vía de contraseñas exteriores y formando de ese modo un todo unitario, independientemente de su contenido; por Constitución material convencionalmente se entiende el conjunto de fuerzas sociales y espirituales que operan dentro del Estado y que confluyen en la creación de la Constitución formal*”.⁴⁴

Toda constitución representa la instauración de un poder dominante que establece y se legitima a través de la creación de una norma fundamental. Esto es, la clásica interrelación entre “*poder supremo*” y “*norma fundamental*” en la consideración de Norberto Bobbio.⁴⁵

Como lo señalan los estudiosos del constitucionalismo mexicano,⁴⁶ la preocupación de quienes tenían la alta responsabilidad de crear una “*constitución*” era, primero, el definir su estructura política (formas de estado y de gobierno); después, salvaguardar los derechos y garantías de las personas, y, finalmente, normar su desarrollo económico y social.

Cada constituyente (1823 – 1824; 1835 – 1836; 1843; 1847; 1856 – 1857, y 1916 - 1917) se propuso construir el edificio de la nación mexicana, influenciados por las ideas y el pensamiento de la época, pero con el

⁴⁴CARBONELL, Miguel. Op. Cit. Pág.5

⁴⁵ Para Bobbio, la norma fundamental es “*aquella norma a la que le es asignada la función de legitimar jurídicamente un poder que no necesita ninguna legitimación jurídica porque encuentra su legitimidad en el hecho mismo de existir...; el poder supremo es legítimo por el sólo hecho de existir y, por tanto, independientemente de cualquier norma. Aún más, él mismo es el fundamento, el único fundamento, de legitimidad de la norma fundamental...*”. BOBBIO, Norberto.- “Sobre el Principio de Legitimidad”, en “Contribución a la Teoría del Derecho”. Editorial Debate. Madrid, 1990. Págs. 297 y 298.

⁴⁶ Ignacio Burgoa Orihuela; Emilio O. Rabasa; Felipe Tena Ramírez; Jorge Carpizo McGregor; Diego Valadés, entre otros.

ingrediente de su propia experiencia en la comprensión de los anhelos y deseos del pueblo mexicano.

“Federalismo” y *“soberanía popular”*, fueron los dos grandes temas del Constituyente de 1823 – 1824. Ya desde el *“Acta Constitutiva de la Federación Mexicana”*, de 31 de enero de 1824, en su artículo 5° se señaló el término *“república”* seguido de los calificativos: *“representativa”*, *“popular”* y *“federal”*.⁴⁷

Esto es, todo un sistema político y de gobierno innovador en la historia de nuestro país, que a partir de esos primeros años de independencia buscaba arduamente constituirse en una auténtica Nación.

El 3 de octubre de 1824, el Congreso Constituyente aprobó el primer documento constitucional del México independiente que tendría vigencia: *“la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”*.

Esta constitución se integró con 171 artículos, comprendidos en siete títulos:

- *Títulos I y II.- Forma de Gobierno y Prevenciones Generales.*
- *Título III.- Poder Legislativo.*
- *Título IV.- Poder Ejecutivo.*
- *Título V.- Poder Judicial.*
- *Título VI.- Estados de la Federación.*

⁴⁷ RABASA, Emilio O. - *“Historia de las Constituciones Mexicanas”*. 1ª reimpresión. UNAM. México, 1997. Pág. 22.

- *Título VII.- Observancia, interpretación y reforma de la Constitución y Acta Constitutiva.*

El tema del “*federalismo*”, en cuanto al choque de dos corrientes políticamente antagónicas que a partir de entonces dividirían al país y que definirían su avance o retroceso, tuvo mucho que ver en la siguiente etapa en la historia del constitucionalismo mexicano.

Frente a un pasado estrictamente centralista y monárquico, México decide convertirse en una república federal. Sin embargo, sin ningún antecedente y carente de viabilidad plena, el federalismo tuvo que divagar en formas más o menos ocultas de centralismo y, peor aún, de caer en la tentación del “*absolutismo republicano*” como lo señala Don Emilio O. Rabasa:

*“Sea cuales fueren los males que trajera la implantación del federalismo, en todo caso, tendía a evitar el mal mayor, el verdadero: el caer en un absolutismo republicano. Y no se diga, como se repite hasta aburrir, que en nuestra historia el federalismo es el nombre que esconde en realidad un centralismo despiadado, pues esa no es culpa del sistema, ni de los hombres que lo implantaron, sino de su abuso, o mejor dicho, de su no uso”.*⁴⁸

Esa pugna de corrientes políticas, ocasionó el derrumbe del sistema federal en los constituyentes de 1835 y de 1843, con el advenimiento de lo que se ha denominado la etapa centralista.⁴⁹

Después de una crítica supervivencia como Nación, con intervenciones extranjeras y cruentas luchas internas, México retomó su rumbo consolidando el sistema de república federal.

⁴⁸ RABASA, Emilio O. Op. Cit. Pág 29.

⁴⁹ “La Constitución de las Siete Leyes”, terminada el 6 de diciembre de 1836 y “Las Bases Orgánicas de la República Mexicana” de 1843, son los documentos constitucionales representativos de esta etapa.

Primero con el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, y después en el Constituyente de 1856 – 1857, se establecen instituciones vitales para el futuro de la nación: sistema federal, derechos del hombre, soberanía nacional, responsabilidades de los funcionarios públicos y juicio de amparo.

En el Gobierno de Ignacio Comonfort fue promulgada la “*Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*” el 5 de febrero de 1857.

Esta constitución se integró con ocho títulos, comprendiendo 128 artículos y un transitorio:

- Título I, con cuatro secciones: “*Los Derechos del Hombre; los Mexicanos; los Extranjeros y los Ciudadanos Mexicanos*”.
- Título II, con dos secciones: “*Soberanía Nacional y Forma de Gobierno; y las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional*”.
- Título III, con tres secciones: “*División de Poderes. Legislativo, Ejecutivo y Judicial*”.
- Título IV, con una sección: “*Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*”.
- Título V, con una sección: “*Estados de la Federación*”.
- Título VI, con una sección: “*Prevenciones Generales*”.
- Título VII, con una sección: “*Reformas de la Constitución*”.
- Título VIII, con una sección: “*Inviolabilidad de la Constitución*”.

En el comienzo del siglo XX, tras décadas de nula vida democrática y de nulo sistema federal, con una pobreza social que contrastaba notoriamente con la riqueza acumulada en unas cuantas familias, no obstante la vigencia del texto constitucional del 57', un movimiento revolucionario con marcados tintes sociales da las bases para el surgimiento de un nuevo documento constitucional.

El Constituyente inició sus labores el 1º de diciembre de 1916 y las concluyó el 31 de enero de 1917, habiendo celebrado 67 sesiones ordinarias.

La trascendente evolución que ocurrió en el constituyente de Querétaro deviene del hecho de que en la sesión de apertura, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista presentó el texto de reformas a la Constitución de 1857; sin embargo, para el último día de enero de 1917, los diputados al Congreso Constituyente protestaron un nuevo documento: *“la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*.

Cómo lo indica con todo detalle el Doctor Emilio O. Rabasa, la nueva constitución aprobada en la ciudad de Querétaro, fundamentalmente contuvo lo siguiente:

- 1) *“Una gran parte de la Constitución liberal de 1857, especialmente en lo concerniente a derechos humanos, ahora calificados y designados como garantías individuales;*
- 2) *Las reformas – eminentemente políticas- propuestas por Carranza, esencialmente para reforzar al Poder Ejecutivo, establecer la no reelección y suprimir la vicepresidencia, dando mayor autonomía al Poder Judicial y soberanía a los estados y creando el municipio libre, y*

3) *Las adiciones -señaladamente sociales- de los artículos 3º, 27, 123 y 130, propuestas y aprobadas por los constituyentes*.⁵⁰

La constitución quedó compuesta de nueve títulos que comprenden 136 artículos y 19 transitorios. Los títulos actuales son:

- Título Primero.- Con IV Capítulos: *“De las Garantías Individuales”*; *“De los Mexicanos”*; *“De los Extranjeros”* y *“De los Ciudadanos Mexicanos”*.
- Título Segundo.- Con II Capítulos: *“De la Soberanía Nacional”* y *“De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional”*.
- Título Tercero.- Con IV Capítulos y V Secciones: *“De la División de Poderes”*.
- Título Cuarto.- *“De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”*.
- Título Quinto.- *“De los Estados de la Federación y del Distrito Federal”*.
- Título Sexto.- *“Del Trabajo y de la Previsión Social”*.
- Título Séptimo.- *“Prevenciones Generales”*.
- Título Octavo.- *“De las Reformas de la Constitución”*.
- Título Noveno.- *“De la Inviolabilidad de la Constitución”*.

⁵⁰ RABASA, Emilio O. Op. Cit. Pág. 103.

El texto promulgado el 5 de febrero de 1917 propuso un nuevo proyecto de Nación con marcada intervención del Estado y el fortalecimiento de la Presidencia de la República.

La piedra angular de esa nueva estructura constitucional quedó caracterizada con la supremacía del interés público. A partir de entonces, México, sin dejar de reconocer y proteger las garantías individuales, de garantizar la propiedad privada y la libre concurrencia, impuso en su norma fundamental la preeminencia del interés público.

Por lo mismo, atribuyó al Estado la posibilidad de establecer limitaciones al uso de esas libertades individuales, con la finalidad de hacerlas compatibles con los superiores intereses de la sociedad; imponiendo modalidades a la propiedad privada cuando medie el interés público y llevar a cabo una intervención más directa en el desarrollo económico y social para los siguientes objetivos:

1. Mejor aprovechamiento de los recursos naturales;
2. Distribución equitativa de la riqueza;
3. Desarrollo equilibrado del país, y
4. Mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

En síntesis, siendo la constitución nuestra Carta Magna o Ley Fundamental, su texto contiene un esquema integrado de los siguientes principios:

- Soberanía nacional y formas para su ejercicio.
- Garantías individuales y mecanismos para su tutela y protección.
- División de poderes y mecanismos para su equilibrio y fijación de competencias.

- Derechos sociales.
- Sistema federal y mecanismos para su equilibrio y fijación de competencias.
- Régimen de responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado.
- Procedimiento de reformas a la constitución.

En otro aspecto, la constitución también comprende una serie de aspiraciones y propósitos que si bien es acertado incorporarlos en su texto, también lo es que representan anhelos de la sociedad que siempre parecen inalcanzables.

A través de las diversas reformas que ha sufrido su texto, el constituyente permanente ha pretendido actualizarla a los cambios y tendencias contemporáneas, plasmando principios fundamentales.

Sin embargo, considero que esas aspiraciones del pueblo mexicano que se contienen en su ley suprema son conquistas que se logran y se pierden constantemente:

- El derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y mejora de sus niveles de vida;
- El derecho de todo individuo a recibir educación;
- El concepto de democracia como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
- La igualdad de género;

- El derecho de todo mexicano a la protección de la salud;
- El derecho a contar con un medio ambiente adecuado para el desarrollo y el bienestar;
- El derecho a vivienda digna y decorosa;
- El derecho de los infantes a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento;
- El derecho a recibir justicia de manera gratuita, pronta y expedita;
- El pleno derecho de la Nación sobre los recursos naturales, propiedad originaria y bienes de dominio público;
- La plena vigencia del sistema federal;
- El verdadero equilibrio entre los poderes públicos;
- La efectividad del sistema de responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado;
- La plena vigencia del municipio libre, y
- La efectividad de los derechos laborales.

Todos son, entre otros más, los anhelos y propósitos que se conquistan y se pierden por periodos, en el mejor de los casos, de nuestra vida cotidiana como Nación.

Desde la óptica del desarrollo económico y social, que es la materia central del tema de planeación, considero que la constitución mexicana en vigor establece los siguientes grandes apartados:

- A) En sus artículos 39, 40 y 41, los principios sobre la soberanía nacional, la forma de su ejercicio y la organización del Estado. Así, expresa que *“la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo”*, y que *“todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”*.

Asimismo, indica que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una *“república representativa, democrática y federal”*; ejerciendo esa soberanía por medio de los Poderes de la Unión y de los Estados, pero prevaleciendo en todo caso lo estipulado en el pacto federal.

Supremacía jurídica constitucional que se reitera formalmente en el diverso artículo 133 al disponer que la constitución, las leyes del Congreso que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, serán la *“Ley Suprema”*.

El concepto de *“república democrática”* implica, en nuestra constitución, dos nociones: como régimen político y como democracia social, que hacen reiterar la supremacía del interés público o del interés general.

Sobre el primero, José Sáenz Arroyo señala que:

“Vinculado a los principios de soberanía y representatividad, el régimen democrático, que es otra base de nuestra organización, implica el principio de que toda potestad de los Poderes Públicos, proviene del pueblo y ha de ejercitarse en representación y para beneficio del pueblo. La democracia pues, debe considerarse como Gobierno de todos, y a

favor de todos. Así como la soberanía es la facultad de la autodeterminación, la democracia es la facultad de la autodominación, pues mediante la elección de los poderes, el pueblo, a través de ellos, se gobierna a sí mismo".⁵¹

Como democracia social, retomando lo señalado en el artículo 3° en la parte que dispone al considerar a la democracia *"no solamente como una estructura jurídica y régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"*.

Esto es, se incluye un importante anhelo social que, por su trascendencia, ha resultado una premisa nunca cumplida en el modelo de desarrollo incorporado en nuestro país desde la segunda mitad del siglo XX.

- B) Los artículos 27 y 28, así como el 73, definen también las bases de la intervención del Estado Mexicano en el desarrollo.

El primero de los preceptos faculta al Estado a regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para lograr una distribución equitativa de la riqueza y el desarrollo equilibrado del país; en este tenor, lo faculta para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

Asimismo, declara del dominio directo de la nación los recursos del subsuelo que los particulares sólo pueden explotar mediante concesión, pero sujetos al control estatal y se reserva la explotación directa de los energéticos.

⁵¹ SÁENZ ARROYO, José.- "Bases Constitucionales de la Planeación en México", en "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México". Secretaría de Programación y Presupuesto. Editorial Porrúa, S. A. 1ª edición. México, 1981. Pág. 3.

Por su parte, en el artículo 28 se establece una ficción al prohibir por una parte las prácticas monopólicas, pero exceptuando las funciones exclusivas del Estado en las áreas estratégicas del desarrollo nacional: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, así como las funciones a través del banco central en las actividades de acuñación de moneda y emisión de billetes.

Como comentario, no omito señalar que el constituyente permanente en tiempos del sistema presidencial autoritario, fue limitando cada vez más este precepto para llegar, hoy en día, a un mínimo de actividades consideradas como estratégicas con la justificación de convertirlas en prioritarias y, de esta forma, permitir la participación del capital privado.

Finalmente, por lo que hace al artículo 73, éste faculta al Congreso para legislar en importantes actividades del desarrollo como impedir restricciones en el comercio entre los Estados; legislar en materia de hidrocarburos, minería, comercio, servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y en materia de trabajo; para crear y suprimir empleos públicos; coordinación de los tres niveles de gobierno en materia de seguridad pública, educación, servicios de salud, asentamientos humanos, abasto, inversión nacional y extranjera, protección del medio ambiente y equilibrio ecológico, protección civil y turismo.

- C) La ley de ingresos y el presupuesto de egresos, constituyen dos importantes documentos para promover el desarrollo económico. Los artículos 73, en sus fracciones VII y XXIX-A, así como el 74 en su fracción IV, dan el fundamento para imponer las contribuciones necesarias a efecto de cubrir el presupuesto, el cual sirve para garantizar los egresos necesarios para el sostenimiento de los servicios públicos.

Por su parte el artículo 31 en su fracción IV, establece como obligación de los mexicanos la de contribuir para los gastos públicos de la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

- D) En materia específicamente de planeación del desarrollo, los artículos 25, 26 y 73 fracciones XXIX-D y XXIX-E, incorporan la intervención del Estado a través del denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática, con todas las deficiencias que se analizaran con mayor detalle en el siguiente capítulo de este trabajo.

Para los propósitos de este punto, sólo me limitaré en señalar que el texto constitucional en el primero de los preceptos indicados es preciso en reiterar que:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable; que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales...”

Esa rectoría se lleva a cabo mediante un sistema de planeación, obligatorio para el Estado, concurrente con los estados y municipios y concertado e inducido con los sectores privado y social.

Dicho sistema de planeación, se señala, será *“nacional”* y *“democrático”*, instrumentado, operado y evaluado únicamente por el Ejecutivo Federal, y materializado en un documento obligatorio para los programas de la administración pública al que se denomina *“Plan Nacional de Desarrollo”*.

Por su parte la fracción XXIX-D del artículo 73, faculta al Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, mientras que la fracción XXIX-E, para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico.

En consecuencia, me parece sumamente estéril la polémica que surge en nuestro contexto político mexicano, cuando en tiempos de alternancia en el ejercicio del poder, se especula sobre los tintes ideológicos de tal o cual candidato, o de algún partido político nacional.

Si retomamos la idea de supremacía de la ley fundamental, todo rumbo nacional está precisamente plasmado en un documento básico: la Constitución.

El modelo de Nación a la que aspiramos está delineado en esa norma fundamental, que ha sido obra de mexicanos actuando en función colegiada en un órgano constituyente y de constituyentes permanentes.

Ningún gobernante ni partido político en el ejercicio del poder, puede apartarse o desviarse de ese rumbo por más radical que sea su postura política.

Al final de cuentas, lo político debe someterse al esquema jurídico-constitucional. Sostener lo contrario, sería tanto como justificar la ineficacia de nuestro sistema y avalar el desorden y la anarquía en nuestro pretendido desarrollo como Nación.

B.- DESDE LA PERSPECTIVA JURÍDICA.

1. EFICACIA.

Si identificamos al derecho como un sistema normativo, y a la norma jurídica como una prescripción de conductas obligatorias; normas creadas por y dirigidas hacia las personas, podemos apreciar un primer acercamiento de lo que la eficacia del derecho puede significar.

Esto es, a través del derecho los seres humanos hemos podido establecer la convivencia social (política y privada o particular), basada en un sistema de conductas permisivas en unos casos, y limitativas o prohibitivas en otros, para poder garantizar nuestra evolución y desarrollo en sociedad, salvaguardando asimismo su cumplimiento mediante la coacción legítima de la autoridad del Estado.

Pero también, para lograrlo es preciso concebir al derecho no de la manera rígida que dispone la doctrina clásica ortodoxa, sino como una herramienta importante que tiene su soporte en un sistema político, económico y cultural entorno a determinadas circunstancias de tiempo y espacio.

Al decir del Doctor Mario I. Álvarez, *“la función original del derecho nos permite concebirlo como un instrumento que regula la conducta o el comportamiento social de los hombres para facilitar una convivencia que asegure sus intereses primigenios. Es decir, situaciones que con independencia de cualquier otra condición hacen del hombre un ser social y que se producen, reproducen y presentan en toda sociedad, sea ésta primitiva o compleja”*.⁵²

⁵² ALVAREZ LEDESMA, Mario I. .- “Introducción al Derecho”. McGraw-Hill. 1ª edición. México, 1995. Págs. 8 y 9.

Siendo el Estado la organización política-soberana de una sociedad, el derecho se transforma en su expresión que legitima el uso de la fuerza investida de autoridad para asegurar el cumplimiento de sus prescripciones normativas.

Para Hart, la característica más general y relevante del derecho, en todo tiempo y lugar, es que su presencia indica que cierta conducta humana deja de ser optativa, convirtiéndose así en obligatoria en algún sentido.⁵³

Es, asimismo, la explicación teórica de los “*mandatos*” de John Austin que incorpora a la teoría de las normas jurídicas el trinomio *mandato – deber – sanción*.

Esto es, si consideramos que la norma jurídica es una especie de *mandato* legítimo, reconocido y aceptado socialmente, el sujeto pasivo de la relación jurídica tiene un *deber* en obedecerlo o acatarlo, bajo la amenaza, en caso contrario, de una *sanción*.⁵⁴

Pero también, sucede que la existencia del derecho en la organización estatal se utiliza para regular los propios actos y relaciones de los órganos de autoridad con las personas que conforman su elemento humano.

El mismo autor, Álvarez Ledesma, lo resume de la siguiente forma:

“... la aparición del Estado y de la autoridad como institucionalización del poder y su aplicación, implica que las normas jurídicas regulen no sólo las relaciones de los ciudadanos entre sí, sino las de éstos con el Estado, y al Estado mismo. Ésta es la base del Estado de Derecho, es decir, del Estado sometido a las normas jurídicas por él mismo sancionadas; la antítesis de éste es el Derecho

⁵³ HART, H. L. A.- “The Concept of Law”, en TAMAYO y SALMORAN, Rolando.- “Elementos para una Teoría General del Derecho”. Themis. 2ª edición. México, 1998. Pág. 9.

⁵⁴ Ver Capítulo III, “La Teoría del Derecho de John Austin”, en TAMAYO y SALMORAN, Rolando. Op. Cit. Págs. 17 a 22.

*de Estado, es decir, la prescripción de normas a capricho y conveniencia exclusiva de quienes ejercen el poder. Evidentemente, la forma en que se estructura y ejerce el poder del Estado es condición del tipo de Derecho que el Estado produce”.*⁵⁵

Por su parte, en la concepción Helleriana, la simbiosis entre lo jurídico y lo estatal (poder político) se toma como justificación misma del Estado:

*“Todo poder estatal, por necesidad existencial, tiene que aspirar a ser poder jurídico; pero esto significa no solamente actuar como poder en sentido técnico-jurídico, sino valer como autoridad legítima que obliga moralmente a la voluntad. Si no se hace la separación entre lo jurídico y lo antijurídico, no es posible una justificación del Estado”.*⁵⁶

En consecuencia, si la validez del derecho se encuentra en su proceso de creación y naturaleza obligatoria, su eficacia se halla en la coacción para imponer su cumplimiento aún en contra de la voluntad de los sujetos a quienes van dirigidas sus normas.

En otras palabras, si la coacción garantiza la eficacia del derecho, su obligatoriedad deviene de otras circunstancias como la aceptación de la legitimación en su creación y aplicación para asegurar la convivencia social.

Para el Dr. Rolando Tamayo y Salmorán, a través del derecho el Estado hace que los individuos hagan o se abstengan de hacer ciertas cosas:

“Desde este punto (de vista), el Estado no es más que el orden jurídico que ‘organiza’ la comunidad. El derecho, en este sentido, es un sistema de motivación de conducta humana. La función de motivación del derecho resulta,

⁵⁵ ÁLVAREZ LEDESMA, Mario I. Op. Cit. Pág. 35.

⁵⁶ HELLER, Hermann.- “Teoría del Estado”. Fondo de Cultura Económica. 6ª reimpresión. México, 1971. Págs. 235 y 236.

primordialmente, de la manera como el derecho ordena o prohíbe comportamientos: a través de sanciones. La coacción es, así, ese elemento enormemente persuasivo que anula, o mejor, altera el cuadro de las motivaciones del comportamiento social de los individuos. La pena con la que el derecho reacciona contra ciertos actos, es la sanción, y a través de este acto un mal es infligido al individuo ‘responsable’ aun en contra de su voluntad y si es necesario mediante el uso de la fuerza física”.⁵⁷

Siendo entonces la coacción la condición *sine qua non* para garantizar la eficacia del derecho, considero que deben advertirse dos circunstancias en cuanto a sus efectos:

- La amenaza del castigo, cuando se da su incumplimiento. Esto es, la sanción también prevista en la norma, para aquellos casos en que el sujeto obligado desobedece o no observa la conducta prescrita.
- La posibilidad de obligar a su cumplimiento. Cuando para los fines del orden jurídico es necesario obtener además la conducta prescrita en la norma, aún en contra de la voluntad del sujeto obligado.

En síntesis, el derecho como orden jurídico o sistema normativo, le da la posibilidad al poder estatal (representado en sus órganos) de actuar legítimamente ante una desobediencia a la norma, infringiendo un castigo (sanción) u obteniendo su cumplimiento forzoso.

Es aquí cuando se da la concepción del derecho como “orden coactivo” en la consideración Kelseniana:

“Otra nota común de los sistemas sociales designados como ‘derecho’, es que son órdenes coactivos en el sentido de que reaccionan con un acto coactivo

⁵⁷ TAMAYO y SALMORAN, Rolando. Op. Cit. Págs. 170 y 171.

(esto es, con un mal), como la privación de la vida, de la salud, de la libertad, de bienes económicos y otros, ante ciertas circunstancias consideradas indeseables, en cuanto socialmente perjudiciales..., un mal que debe infligirse aún contra la voluntad del que lo padece, inclusive, de ser necesario, recurriendo a la fuerza física, es decir, coactivamente. En ese sentido, los sistemas sociales designados como 'derecho' son órdenes coactivos de la conducta humana. Que el derecho sea un orden coactivo quiere decir que sus normas estatuyen actos de coacción atribuibles a la comunidad jurídica".⁵⁸

Resulta entonces que la eficacia del derecho se encuentra en la posibilidad que tiene de hacer cumplir sus prescripciones normativas, ya sea imponiendo una sanción y/o bien, obligando a su cumplimiento.

Sin embargo, ¿qué posibilidad tiene el derecho de garantizar su cumplimiento mediante la coacción, cuando no establece sanciones a determinadas conductas positivas?

En este sentido y como lo expone la investigadora Leticia Bonifaz, debemos entender la eficacia del derecho desde un punto de vista estrictamente jurídico y no, por ejemplo, desde la perspectiva sociológica que señalan autores como Vincenzo Ferrari.⁵⁹

Desde el primer punto de vista, la eficacia responde de la manera en que una norma jurídica, un conjunto de ellas o todo el sistema jurídico en su conjunto, se observa (por aquellos a quienes va dirigido), o se puede hacer cumplir (por los órganos competentes del Estado). Lo que significa, al final de cuentas, que se cumpla con el objetivo de la norma jurídica.

⁵⁸ KELSEN, Hans.- "Teoría Pura del Derecho". Editorial Porrúa, 9ª edición. México, 1997. Págs. 44 y 45.

⁵⁹ FERRARI, Vincenzo.- "Funciones del Derecho". Cita y comentarios en BONIFAZ ALFONZO, Leticia. "El Problema de la Eficacia en el Derecho". Editorial Porrúa, 2ª edición. México, 1999. Págs. 5 a 7.

Sobre el particular, y como lo refiere ampliamente la Doctora Bonifaz Alfonzo, coinciden autores como Theodor Geiger o Giuseppe Lumia, al considerar que la “*eficacia*” del derecho se refiere en última instancia al objetivo final que persigue la norma, independientemente de que éste se logre por obediencia del sujeto o por la actuación de los órganos públicos.⁶⁰

Por no dejar de mencionarlo, el punto de vista sociológico de Ferrari que señala la Dra. Bonifaz, consiste en que se cumpla con los objetivos, fines o intenciones del autor o creador de la norma, aunque esa intención difiera de lo que pretende la norma en sí.⁶¹

El sistema normativo por sí mismo determina y establece un catálogo inmenso de conductas (positivas o negativas), constituyendo así el derecho positivo del Estado.

De aquí parte la diferenciación entre derecho positivo y derecho natural: en el acto de su creación y vigencia.

El Dr. Rolando Tamayo y Salmorán detalla esa caracterización en cuanto al derecho positivo en los siguientes términos:

“...los juristas usan la expresión ‘derecho positivo’ para referirse a un derecho puesto o establecido por actos humanos en una determinada comunidad... ; por otro lado, la expresión ‘derecho positivo’ significa ‘derecho existente’ e implica que el objeto al que se refiere realmente existe. De lo anterior se desprende que el derecho positivo requiere de dos condiciones que son, en cierto modo, condiciones empíricas, a saber: (1) que haya sido puesto v. g., por

⁶⁰ BONIFAZ ALFONZO, Leticia. Op. Cit. Págs. 4 y 5.

⁶¹ Idem. Pág. 5.

*actos legislativos o por los hechos de la costumbre y (2) que sea eficaz (i. E., que no haya caído en desuso).*⁶²

La eficacia, se reitera, es una condición para garantizar la permanencia del derecho positivo como tal. Pero, por lo mismo, debe contener además de la prescripción (el señalamiento o expresión de la conducta a obedecer), la consecuencia en caso de su inobservancia y la posibilidad para asegurar su cumplimiento.

La condición de existencia del derecho se da no sólo por su forma de creación, sino por la posibilidad de que sea efectivamente aplicado y observado; en otras palabras, que contenga las herramientas e instrumentos necesarios para garantizar su eficacia.

Con lo expuesto, se podría indicar que la eficacia del derecho es el resultado de la reacción prevista en la norma jurídica para asegurar el cumplimiento de sus preceptos.

Por otra parte y retomando lo señalado líneas arriba, el orden jurídico como “orden coactivo”, resulta necesario para asegurar su propia permanencia, su vigencia.

Kelsen lo expresaba remarcando la reacción coactiva del derecho ante su inobservancia o incumplimiento:

“En cuanto orden coactivo, se diferencia el derecho de otros sistemas sociales. El momento de la coacción –es decir, la circunstancia de que el acto estatuido por el orden como consecuencia de un hecho considerado como socialmente

⁶² TAMAYO y SALMORÁN, Rolando.- Op. Cit. Págs. 107 y 108. En otra definición, para Álvarez Ledesma: “Derecho Positivo es el conjunto de normas (derecho objetivo) creadas de acuerdo con los procedimientos establecidos por una autoridad soberana competente, que rigen (derecho vigente) en un momento y lugar histórico determinados y de las cuales se derivan facultades o prerrogativas (derecho subjetivo) en relación con los sujetos a los que se dirige”. Op. Cit. Pág. 70.

*dañino, debe llevarse a cabo inclusive contra la voluntad del hombre a que toca y, en caso de oposición, recurriendo a la fuerza física- es el criterio decisivo”.*⁶³

Entonces, si toda idea de lo que se entiende por “derecho” concibe a éste como un sistema normativo que lleva implícito la posibilidad del uso de la fuerza legitimada de la autoridad para asegurar su cumplimiento, el problema se ubicaría en que no estableciera una responsabilidad primero, y después, una sanción por su incumplimiento.

En ese orden de ideas, me atrevo a señalar un primer planteamiento:

¿Se puede asegurar la eficacia del derecho si no hay posibilidad de establecer responsabilidades ni sanciones para ciertas conductas prescritas en la norma jurídica?.

Para después, continuar con este otro:

¿Toda norma jurídica lleva implícita la coacción o ésta debe estar prevista en otras normas para garantizar su aplicación y observancia?

Considero que en las siguientes líneas se podrá dar alguna respuesta a estas interrogantes.

Retomando, si se establece que todo sistema jurídico ya implica la coacción, su eficacia depende de que esa coacción pueda llevarse a cabo, preexistiendo una responsabilidad, primero, y sanción, después, para las conductas ilícitas.

Todavía más complicado resulta el hecho de suponer que las normas contenidas en la ley fundamental o constitución, no contengan disposiciones vinculatorias para con aquellos a quienes determina ciertas obligaciones.

⁶³ KELSEN, Hans. Op. Cit. Pág. 48.

La simple consideración de lo que es el “*derecho*” como sistema normativo, no tendría plena vigencia, si no se materializa en un cuerpo de normas básicas y fundamentales para la existencia del derecho positivo.

Al comenzar el análisis de lo que denomina “*dinámica jurídica*” de su obra “*Teoría Pura del Derecho*”, Kelsen se refiere al fundamento de validez de un orden normativo, identificándolo como la “*norma fundante básica*”.⁶⁴

De esta forma, el fundamento de la validez de una norma jurídica se encuentra en su derivación jerárquica y subordinada.⁶⁵

La constitución, como norma fundamental o básica, instituye un orden jurídico secundario válido pero que requiere de aplicación para ser eficaz. De esta forma, si bien los preceptos de la norma fundante pueden ser declarativos, su derivación en las normas secundarias sí requieren de eficacia como condición de validez.

En otras palabras, si bien un orden jurídico en principio puede ser válido sin ser eficaz, la falta de aplicación o de cumplimiento de sus preceptos, trae como consecuencia fatal la ineficacia de todo el orden jurídico en su conjunto.

De nueva cuenta cito a Kelsen, cuando reitera la importancia de que los postulados de una norma fundante no declinen en meros aspectos propositivos de una circunstancia histórica-social determinada, sino que en verdad representen normas jurídicas que inspiren a todo el orden jurídico en su conjunto:

⁶⁴ KELSEN, Hans. Op. Cit. Pág. 201.

⁶⁵ Kelsen es más explícito al señalar que: “*El fundamento de validez de una norma sólo puede encontrarse en la validez de otra norma. La norma que representa el fundamento de validez de otra es caracterizada, metafóricamente, como una norma superior en relación con una inferior. Pero la búsqueda del fundamento de validez de una norma no puede proseguir hasta el infinito..., tiene que concluir en una norma que supondremos la última, la suprema*”. Idem. Págs. 201 y 202.

*“Si las disposiciones de la constitución no fueran guardadas, no se constituirían normas jurídicas válidas y, por lo tanto, las normas producidas serían nulas o anulables”.*⁶⁶

En el mismo sentido, el investigador Miguel Carbonell señala:

*“Se puede afirmar que sin entender las condiciones reales en las que opera cualquier texto constitucional resulta muy difícil de entender la eficacia o ineficacia que puedan tener en la práctica sus disposiciones. La Constitución (entendida) como marco en el que todos los actos del poder público deben tener cabida y encontrar fundamento, pero no como mera declaración de buenas intenciones o de propósitos a conseguir por los poderes estatales, sino como centro sobre el que todo debe converger”.*⁶⁷

La constitución normativa y, por tanto, vinculante, es aquella que establece la base del sistema jurídico positivo, prescribiendo normas reguladoras de situaciones generales y concretas de la vida política, económica, cultural, de libertades y derechos, de la sociedad.

Pero también, estableciendo el sistema normativo para garantizar su eficacia, esto es, su cumplimiento, así como las sanciones para aquellos que las infrinjan.

Reiterando lo expuesto anteriormente, una constitución que sólo representa un catálogo de propósitos o aspiraciones de una sociedad, sin poder cumplir o hacer cumplir sus preceptos ni sancionar a sus infractores, no puede ser considerada una constitución normativa.

⁶⁶ KELSEN, Hans. Op. Cit. Pág. 64.

⁶⁷ CARBONELL, Miguel. Op. Cit. Págs. 8 y 16.

Miguel Carbonell realiza una magnífica cita del constitucionalista español Ignacio de Otto para referirse al tema:

*“Cualquier violación de la Constitución debe ser considerada ilícita por la propia Constitución o por otra norma del ordenamiento. Si la infracción de la Constitución escrita es lícita, los preceptos de esa constitución serán constitucionales sólo en el sentido de que están incluidos en ella, pero en realidad no serán ni siquiera normas, pues una norma que pueda ser infringida lícitamente no es una norma”.*⁶⁸

Para el análisis que más adelante se realizará, en este apartado final y por todo lo referido con respecto a la idea de *“eficacia del derecho”*, considero conveniente dejar señalado lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en dos de sus preceptos:

“Artículo 25.-

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”.

“ARTICULO 26.-

A. 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”.

⁶⁸ DE OTTO, Ignacio.- “Derecho Constitucional”. Citado por Miguel Carbonell. Op. Cit. Pág. 16.

2. RESPONSABILIDAD.

El término “*responsabilidad*” ha sido objeto de discusión entre los teóricos del derecho.

Existen diversas teorías que explican sus fundamentos y alcances; no obstante, prácticamente todas las teorías del derecho coinciden en señalar que la responsabilidad constituye un concepto jurídico fundamental.

Sin embargo, la noción de responsabilidad no es exclusiva del lenguaje jurídico, también se utiliza en otras materias como la ética, la religión y, en general, en el lenguaje ordinario.

Para poder precisar el significado del término responsabilidad es necesario hacer alusión a aquellos usos del concepto en cuestión y que de alguna manera están presupuestos en la noción jurídica de responsabilidad.

La expresión surge del latín “*respondere*”, que significa “*estar obligado*”, también significa “*prometer, merecer o pagar*”, así, “*responsalis*” quiere decir “*el que responde (fiador)*”.⁶⁹

En un sentido más restringido “*responsum*” (responsable) alude al “*obligado a responder de algo o alguien*”.⁷⁰

“*Respondere*” se encuentra estrechamente relacionado con “*spondere*”, la expresión solemne en la forma de la “*stipulatio*”, por la cual alguien asumía una obligación, así como “*sponsio = la palabra más antigua de obligación*”.⁷¹

⁶⁹ BOFIA BOGGERO, Luis María.- Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXIV. Editorial Deriskill, S.A.. Buenos Aires, 1989. Pág. 790.

⁷⁰ Idem.

⁷¹ Ibidem. Pág. 791.

El uso moderno del término “responsabilidad” en el lenguaje ordinario es más amplio y, aunque relacionado con el significado originario de “respondere” y “spondere”, puede tener varias acepciones, entre las cuales podemos encontrar:

- *“Como deberes de un cargo (presupone cierta discrecionalidad).*
- *Como causa de un acontecimiento.*
- *Como merecimiento, reacción o respuesta (responder de algo o pagar por algo), y*
- *Como capacidad mental (ser responsable de los actos de uno)”.*⁷²

El significado que recoge la dogmática jurídica se da cuando un individuo, de acuerdo al orden jurídico, es susceptible de ser sancionado. En este sentido, la responsabilidad presupone un deber del cual debe responder el individuo; sin embargo no debe confundirse con él.

El deber u obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado.

La responsabilidad presupone esta obligación, pero no se confunde con ella; aquélla señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de ésta.

La responsabilidad es, en este sentido, una obligación de segundo grado como lo expresa el maestro Jorge Alberto Silva, pues *“aparece cuando la primera no se cumple, esto es, cuando se comete un hecho ilícito o una falta”.*⁷³

⁷² BOFIA BOGGERO, Luis María. Op. cit. Pág. 825.

⁷³ SILVA SILVA, Jorge Alberto.- “Derecho Procesal Penal”. Edit. Harla. 2ª edición. México, 1995. Págs. 709 y 710.

De esta forma, es responsable de un hecho ilícito o falta, aquel individuo que debe sufrir las consecuencias de sanción que sobre el hecho ilícito se le imputan.

Por regla general, el autor de un delito o falta y el responsable son el mismo individuo; sin embargo, no siempre el responsable de un ilícito o de una falta es su autor.

En efecto, puede suceder que un individuo sea el autor del ilícito o de la falta y que otros sean los responsables del mismo, es decir, que otros sean los que deban sufrir las consecuencias de sanción correspondientes, de conformidad con la norma jurídica.

Para centrar el tema, se puede señalar que existen dos grandes formas de aplicar la responsabilidad: la llamada *responsabilidad por culpa* y la conocida como *objetiva* o *absoluta*.

En el caso de la primera, la aplicación de sanciones al individuo considerado como responsable supone culpa por parte del autor del delito o falta; esto es, las consecuencias de la sanción se aplican al responsable cuando tuvo la intención de cometerlo, o bien, cuando habiéndolo previsto no lo impidió.

A la responsabilidad objetiva, por el contrario, no le importa la culpa del autor; basta que el acto u omisión se verifique, con o sin culpa del autor, para que se apliquen las consecuencias de la sanción al individuo considerado responsable.

Responsabilizarse será, entonces, responder por los propios actos o por los de otros; es decir, estar obligado a satisfacer la pena o sanción correspondiente a un daño o culpa.

De esta misma interpretación, se precisa que responsable es aquel que está obligado a responder de ciertos actos particulares.

En términos generales, la responsabilidad, independientemente de su naturaleza, es el efecto y la consecuencia que los actos de una persona acarrearán, ya sea para sí o para terceros, pues existen determinados hechos jurídicos que dan lugar a ciertos efectos.

En el ámbito de la función pública y para los efectos del tema de esta investigación, resulta necesario precisar la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos.

Para ello, en principio trataré lo referente a la naturaleza jurídica de la relación existente entre servidor público y la administración pública, para después abordar lo referente a las responsabilidades de los servidores públicos.

En la doctrina del derecho administrativo se han realizado importantes estudios para determinar la naturaleza jurídica del acto por el cual las personas físicas prestan sus servicios al Estado y, en particular, a la administración pública.

Es así como se da el acto jurídico mediante el cual un individuo asume la categoría de servidor público, adquiriendo frente al Estado o a la administración pública y, sobre todo, frente a la sociedad, un *status* de responsabilidad al cual va a estar sujeto aún después de terminado su encargo, nombramiento o función.

De esta forma, autores como el Dr. Miguel Acosta Romero sostienen que las teorías que tratan de explicar la naturaleza jurídica del acto por el cual un individuo presta sus servicios al Estado, se dividen en:

- *“Civilistas*
- *Acto unilateral del Estado*

- *Acto condición / Acto unión*⁷⁴

En cuanto a las teorías civilistas, éstas se sustentan en el tradicional acuerdo de voluntades que da lugar a un contrato regulado por normas de derecho privado.

Teoría obviamente ya rebasada en el derecho contemporáneo al precisarse que corresponde al derecho público y, más concretamente al derecho social, el establecer la normatividad en materia de relaciones laborales.

En cuanto al acto unilateral del Estado, viene a ser la teoría radicalmente opuesta a la primera, al sostener que en virtud de la obligatoriedad que implica la función pública, como un principio esencial, es el Estado y nadie más el que puede crear y reglamentar esa función y en consecuencia el mismo empleo.

Esta teoría se encuentra también en contradicción con los postulados del derecho social y no se considera válida en virtud de no tomar en cuenta la voluntad de las personas que en un momento dado deciden aceptar el empleo y las condiciones establecidas para el mismo.

Indudablemente se trata de un acto administrativo en su sentido material, pero identificado en la categoría de *acto unión*, que Don Gabino Fraga identifica como *“aquél en el cual varias voluntades concurren a una sola finalidad, para crear no una situación jurídica individual, sino simplemente aplicar a un caso concreto una situación jurídica general previamente establecida”*.⁷⁵

En otras palabras, nos encontramos ante un acto en el que la pluralidad de voluntades tiende a la realización o verificación de un fin único y determinado.

⁷⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Págs. 661 a 665.

⁷⁵ FRAGA, Gabino.- “Derecho Administrativo”. Editorial Porrúa. 25ª edición. México, 1986. Pág. 214.

El Dr. Acosta Romero lo ejemplifica en la situación que surge *“cuando el Estado nombra a un empleado y éste tiene voluntad de colaborar con aquél, prestando sus servicios personales”*.⁷⁶

Pero además, nos encontramos con la tesis que sostiene la existencia de un *acto condición*, en virtud de que por su conducto el Estado aplica una norma general a un caso concreto.

El maestro Gabino Fraga lo expone con las siguientes palabras:

“Resulta que en muchas ocasiones la norma jurídica no es aplicable de pleno derecho a un caso individual; para que lo sea es necesaria la verificación de un acto jurídico intermediario. Este acto produce una modificación en el orden jurídico, puesto que por su realización el individuo se ve colocado dentro de la regla general”.⁷⁷

En estos casos, la teoría expuesta sostiene que el acto condición se da en el momento de formalizarse el nombramiento de un empleado público, cuya designación si bien está prevista en la ley, no se concretiza sino hasta que existe un acto de autoridad que designa a una persona en particular como servidor público.

Para otros autores, como en el caso de Don Rafael Entrena Cuesta, la naturaleza jurídica de la relación existente entre empleado y la administración pública se encuentra precisada desde un punto de vista legal y reglamentario.

Al resumir su postura, encontramos lo siguiente:

⁷⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 350.

⁷⁷ FRAGA, Gabino. Op. cit. Pág. 122.

- a). La determinación de la naturaleza jurídica de la relación que une al funcionario con la administración, constituye uno de los problemas cruciales de la función pública. Las posturas doctrinales mantenidas al respecto se han visto tradicionalmente influidas en gran medida por dos clases de factores: de un lado, las ideas políticas preponderantes en el momento en que se formularon y, de otro, la inclinación de los respectivos autores a favor de la administración o de sus servidores.

De esta forma, en la época del *Estado absoluto* prevalecía la idea de estimar que el funcionario se encontraba en un estado de sumisión con relación a la administración pública, la que lo designaba por un mero *acto de poder*, revocable en cualquier momento.

En cambio, en el *Estado de Derecho*, con la preeminencia de la idea de garantías del gobernado, se abre paso la teoría de la existencia de un contrato privado entre ambas partes y como tal inalterable por cualquiera de ellas.

Ambas teorías quedan rebasadas en el mismo siglo XIX, adquiriendo relevancia la doctrina jurídico-administrativa. Surge entonces la idea de estimar que entre la administración y el empleado existe ciertamente un contrato, pero de tipo administrativo: *el contrato de función pública*.

Por tanto, los extremos de dicho contrato, como corresponde a su naturaleza administrativa, podrían ser modificados cuando así lo exigiera el interés público; pero la situación económica del empleado debería ser, en todo caso, respetada.

- b) No obstante lo anterior, esa concepción administrativa puede considerarse aún superada en la doctrina, en cuyo sentir la situación del empleado frente al órgano público (patrón), no es subjetiva como

consecuencia de un contrato, cuyo contenido, al menos desde un punto de vista económico, resultaría inalterable. Es entonces como hoy en día se considera que dicha situación laboral tiene una naturaleza legal y reglamentaria, o si se quiere emplear otra expresión, *estatutaria*.⁷⁸

Como consecuencia de lo señalado, esa situación estatutaria determina y condiciona que el servidor público tenga frente a la administración los derechos y deberes previstos en las leyes y reglamentos que regulan su régimen jurídico, es decir, en su *estatuto*.

Al respecto, el autor Carlos Serra Piñar sostiene que esa naturaleza estatutaria de la relación derivada de la función pública, implica varias características:

- a. *“Los derechos y deberes subsistirán en cuanto no se modifiquen las normas que los establecen, situación a la que no podrá oponerse el empleado público.*
- b. *El régimen establecido con carácter general en el estatuto no puede ser alterado unilateralmente por la administración en perjuicio o ventaja de alguno o algunos de ellos, en virtud del principio de legalidad.*
- c. *Si la administración desconoce la situación descrita en el estatuto, sus actos podrán ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa”.*⁷⁹

Para concluir, el acto de nombramiento de un servidor público, de acuerdo con todo lo señalado, nunca tendrá el carácter de aceptación de un contrato.

⁷⁸ Para un estudio detallado, ver ENTRENA CUESTA, Rafael.- “Curso de Derecho Administrativo”. Volumen I/2. Editorial Tecnos. 10ª edición. Madrid, 1994. Págs. 250 y 251.

⁷⁹ SERRA PIÑAR, Carlos.- “Naturaleza de la Relación Jurídica que une al Funcionario con la Administración”. Revista de Administración Pública. Instituto de Administración Pública. Alcalá de Henares, 1987. No. 12. Págs. 34 y 35.

Será un acto condición, en virtud del cual se coloca al empleado público en la situación legal y reglamentaria ya descrita, una vez que tenga lugar la aceptación de éste (lo que produce la creación del acto unión), ya sea de forma expresa o de manera tácita, mediante la protesta o toma de posesión.

Sin embargo, cabe precisar lo concerniente al llamado personal laboral o de base de la administración. Su situación se encuentra obviamente ligada por un contrato expresamente de trabajo, con todas las consecuencias que ello implica.

Por esa razón, doctrinalmente tenemos que separar la relación de trabajo de los *funcionarios*, que es consecuencia de un acto condición-unión (estatutaria), y la de los *empleados o personal laboral* que resulta de tipo *contractual-laboral*.

De esta forma, y como lo expresa el autor español Fernando Mairal, “*se ha establecido que la situación estatutaria y las relaciones laborales son relaciones desiguales a las que no se impone la aplicación del mismo tratamiento, en tanto que se trata de regímenes jurídicos distintos aplicables a situaciones diferentes, es decir, uno estatutario y otro laboral, puesto que no se trata de los mismos derechos y deberes*”.⁸⁰

La Constitución Mexicana, en el primer párrafo del artículo 108, hace la misma distinción entre *funcionarios* y *empleados*, con lo cual se determina la aplicación de los dos regímenes: el *estatutario*, en el caso de los primeros, y el estrictamente *laboral*, para los segundos.

Ahora bien, por lo que hace a la materia de responsabilidad pública, el régimen jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos se encuentra plasmado en los artículos 108 a 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en las leyes federales (de Responsabilidades y de

⁸⁰ MAIRAL JIMÉNEZ, Fernando.- “El Derecho Constitucional a la Igualdad en las Relaciones Jurídicas de Empleo Público”. Editorial Tecnos. 7ª edición. Madrid, 1988. Págs. 114 a 117.

Responsabilidades Administrativas, ambas de los servidores públicos), así como en los códigos civiles y penales, del fuero federal y del local, en sus respectivas competencias.

En ese marco constitucional, el artículo 109 de la Carta Magna establece de manera general:

“Artículo 109.-

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos y omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, y

III.-Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus funciones, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo”.

Podemos advertir varios aspectos de este texto constitucional:

- El ámbito de competencia.- Tanto la Federación como los estados pueden expedir leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos, así como las correspondientes a establecer su sanción.
- Naturaleza.- Elevadas a texto constitucional, las prevenciones señaladas constituyen el más alto fundamento en nuestro sistema jurídico.
- Tipos de responsabilidad.- Textualmente se señala el juicio político, la comisión de delitos y las sanciones administrativas. Faltaría lo

concerniente a la responsabilidad civil que se regula en la ley de la materia.

- Autonomía de aplicación.- Los procedimientos señalados son autónomos, lo que significa que la existencia de algún tipo de responsabilidad no excluye a las demás. En otro aspecto, la tramitación de los procedimientos de responsabilidad puede ser simultánea.
- Denuncia pública.- Cualquiera de los tipos de responsabilidad señalados en el precepto comentado pueden denunciarse por los ciudadanos mexicanos ante la Cámara de Diputados, con ciertas formalidades: bajo su responsabilidad y con elementos de prueba.

Pero además de esas prevenciones generales, aplicables a todo servidor público, el artículo 108 constitucional se refiere a tipos de responsabilidad relacionadas con servidores públicos en específico.

Estos servidores públicos son:

1. El Presidente de la República.- Que sólo podrá ser sujeto de responsabilidad penal tratándose de traición a la patria y de delitos graves del orden común.
2. Representantes de elección popular.
3. Miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal.
4. Gobernadores de los Estados.
5. Diputados a las legislaturas locales.
6. Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales.
7. Miembros de los Consejos de las Judicaturas locales.

Sin precisar su naturaleza, los servidores públicos mencionados en los incisos 4 a 7 serán responsables por actos que violen lo dispuesto en la Constitución General y leyes federales, además por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Como ya se indicó, en cuanto al fundamento legal, la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos puede contemplarse tanto en leyes federales como locales.

De esta forma, las responsabilidades administrativa, civil y penal de los servidores públicos se establecen y sancionan en las leyes correspondientes a cada materia, determinando los procedimientos, reglas y autoridades conforme y ante las cuales se desarrollarán. Así, dicho sistema de responsabilidades se encuentra integrado por cuatro tipos definidos:

- La política y la administrativa, reguladas por la Ley Federal de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, además de las correspondientes a los estados, y
- La civil y la penal, reguladas por los respectivos códigos en esas materias.

El desempeño en la función pública siempre tiene que estar investido de legalidad a través de criterios definidos, para así sujetar a los órganos de autoridad a ciertas normas.

Esos criterios permiten establecer obligaciones y deberes a aquellos prestadores deficientes de la función, para que respondan por sus actos, existiendo instancias en favor del gobernado para poder regular y limitar el marco de actuación de quienes ejercen la función de gobierno.

En efecto, la particular situación que guardan los trabajadores del Estado sujeta a éstos a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública.

De tal suerte que, cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades, las cuales pueden presentar características distintas con relación al régimen jurídico aplicable, a los órganos que intervienen, a los procedimientos para su fincamiento, así como a la competencia de dichos órganos.

Lo anterior se puede explicar de la siguiente manera:

- Si algún servidor público con su actuar lesiona valores protegidos por la ley penal, la responsabilidad en que incurre es *penal*, siendo aplicables al caso las disposiciones y procedimientos de dicha naturaleza.
- Si realiza funciones de gobierno y de dirección y se llegaren a afectar intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, da lugar a responsabilidad *política*.
- Si produce un daño o perjuicio de carácter patrimonial, será responsabilidad de carácter *civil*.
- Si se incumplen obligaciones de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la responsabilidad en que incurre será de carácter *administrativo*.

Sin embargo, cuando se presenta una falta, por la naturaleza de la función pública, en principio siempre existirá responsabilidad administrativa, independientemente de que se generen las de otro tipo.

Don Gabino Fraga lo refiere de la siguiente forma:

*“La falta de cumplimiento de los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser del orden civil, del orden penal o del orden administrativo. Cualquiera falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además, una responsabilidad civil o penal”.*⁸¹

Agustín Herrera Pérez, por su parte, estima que los conceptos por los cuales incurre en responsabilidad el servidor público son más amplios.

Este autor sostiene que: *“si la responsabilidad se da cuando no se cumpla con la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño del empleo, cargo o comisión, quedan incluidos todos aquellos aspectos que dañan a la administración pública y que pudiéramos englobar en el concepto de mal desempeño del servicio público”.*⁸²

Desde el punto de vista del criterio sustentado por el más alto tribunal de México, y a efecto de reiterar la clasificación de las responsabilidades, considero conveniente citar la siguiente tesis de jurisprudencia:

“RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: **A).- La responsabilidad política para ciertas categorías**

⁸¹ FRAGA, Gabino. Op. cit. Pág. 169.

⁸² HERRERA PÉREZ, Agustín.- “La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos. Diversas leyes que la regulan con diferentes procedimientos y ante una misma institución”. (Trabajo de Investigación para obtener el Premio Nacional de Administración Pública). Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1988. Págs. 40 y 41.

de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos y omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; **B).- La responsabilidad penal** para los servidores públicos que incurran en delito; **C).- La responsabilidad administrativa** para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y **D).- La responsabilidad civil** para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro.

23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos.

Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

*El Tribunal en Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis”.*⁸³

⁸³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo II. Abril de 1996. Tesis P. LX/96. Pleno. Pág. 128.

Para los fines de este trabajo resulta conveniente precisar hasta qué punto, de acuerdo a la autoridad que se ostenta así como por ejercer el poder del Estado, debe hacerse responsables a los servidores públicos en razón de su jerarquía y grado de participación en el hecho ilícito.

La responsabilidad se concentra en la participación de un sujeto en el ejercicio de la función pública; de tal forma que, cuando en el desempeño de sus funciones incumple con las obligaciones que la ley le impone, se hace acreedor a sanciones que pueden tener diferentes consecuencias en razón del régimen legal aplicable, los órganos que intervienen, los procedimientos para su aplicación, así como la jurisdicción y competencia correspondiente.

Sin embargo, cabe reiterar que las diversas responsabilidades pueden producirse con motivo de una misma conducta, contemplándose los cuatro tipos indicados (*administrativa, penal, política y civil*), los cuales deberán investigarse bajo el marco jurídico correspondiente y de manera simultánea e independiente de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 109 constitucional.

En México, la Ley de Planeación vigente contiene en su Capítulo Séptimo intitulado “*Responsabilidades*”, preceptos muy ambiguos y sumamente limitados en esa materia, si se considera la importante función que implica la planeación del desarrollo nacional:

“Artículo 42.-

A los funcionarios de la administración pública federal, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta ley, las que de ella se deriven a los objetivos y prioridades del Plan y los programas, se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable.

Los propios titulares de las dependencias y entidades promoverán ante las autoridades que resulten competentes, la aplicación de las medidas disciplinarias a que se refiere esta disposición”.

“Artículo 43.-

Las responsabilidades a que se refiere la presente ley son independientes de las de orden civil, penal u oficial que se puedan derivar de los mismos hechos”.

A reserva de analizar con detalle los alcances y efectos de esa responsabilidad en el siguiente capítulo de este trabajo, termino este apartado con una reflexión derivada de la relación entre eficacia jurídica y responsabilidad en la función de planeación del desarrollo.

Si en México la responsabilidad de la planeación se concentra en el Poder Ejecutivo Federal cuyo titular lo es únicamente el Presidente de la República, quién además es el titular o jefe de toda la administración pública federal, ¿la responsabilidad será de funcionarios en particular con diferentes niveles de decisión y ejecución, del presidente, o de todo el gobierno en su conjunto?.

Lo anterior se deduce debido a que si la planeación nacional involucra a todas las ramas del gobierno y de la administración pública, por qué señalar tales o cuales funcionarios, si al final de cuentas (en nuestro diseño constitucional de planeación) el Presidente (Jefe de Estado y de Gobierno) es el responsable de su elaboración, instrumentación, ejecución, control y evaluación.

Sobre estos cuestionamientos trata el siguiente capítulo, pero antes me referiré a lo concerniente a la *sanción* como efecto de la *responsabilidad*.

3. SANCIÓN.

Como ya se señaló en el apartado sobre la *eficacia del derecho*, el orden jurídico lo es y funciona como tal, cuando garantiza por sí mismo y a través de una autoridad legítima y competente, la obediencia y el cumplimiento de sus normas.

Esa relación de *eficacia* en cuanto a obediencia y cumplimiento, se da en el pensamiento de Kelsen al señalar:

*“Tanto acatar la norma jurídica como aplicarla, significa cumplir conductas que corresponden a la norma. Si por eficacia de un orden jurídico se entiende el hecho de que los hombres, cuyas conductas aquél regula, se comportan adecuándose a las normas del mismo, en cuanto a cierta conducta que el orden determina se le enlaza determinado acto coactivo como sanción, entonces la eficacia de un orden se revela tanto en el acatamiento fáctico de las normas, es decir, en el cumplimiento de las obligaciones jurídicas que estatuye, como en la aplicación de las normas jurídicas, es decir, en la ejecución de las sanciones que estatuyen”.*⁸⁴

En una síntesis muy completa, la investigadora Bonifaz Alfonzo, lo asevera de la siguiente manera:

*“...en términos generales se puede establecer que un sistema jurídico es más o menos eficaz cuando sus normas son constantemente obedecidas por la mayoría, son constantemente aplicadas, producen sus efectos o cumplen sus fines o propósitos”.*⁸⁵

⁸⁴ KELSEN, Hans. Op. Cit. Pág. 130.

⁸⁵ BONIFAZ ALFONZO, Leticia. Op. Cit. Pág.57.

Precisamente de esos tres aspectos (obediencia, aplicación y cumplimiento), se desprende uno de los denominados “*conceptos fundamentales del derecho*”,⁸⁶ sin el cual no es posible concebirlo: la sanción.

Ya en apartados anteriores hice referencia a lo que la doctrina reconoce e identifica como “*orden coactivo*”. Resultando entonces, que si bien la coacción hace posible la eficacia de la norma jurídica, aquella a su vez no tendría sentido sin la existencia de la sanción.

En la teoría de Kelsen, el derecho como *orden coactivo* origina o produce actos coactivos o sanciones:

*“Si el derecho es concebido como un orden coactivo, es decir, como un orden que estatuye actos de coacción, el enunciado jurídico que describe el derecho aparece entonces como el enunciado que afirma que bajo determinadas condiciones –es decir, condiciones determinadas por el orden jurídico- debe efectuarse determinado acto coactivo. Actos coactivos son actos que han de cumplirse aun contra la voluntad del afectado por ellos, y en caso de oposición, recurriendo a la fuerza física”.*⁸⁷

No obstante lo anterior, es necesario distinguir y diferenciar la coacción del acto coactivo o sanción. En ese sentido, el Dr. Álvarez Ledesma define el concepto de sanción, diferenciándolo de la coacción, en los siguientes términos:

“La sanción es la pena o castigo que con carácter coercitivo establece un sistema jurídico para el supuesto de que se incumpla con lo dispuesto en una norma. Luego entonces, la sanción impuesta por el Derecho es coactiva, esto

⁸⁶ Para el Dr. Mario I. Álvarez Ledesma los conceptos jurídicos fundamentales “*son el conjunto de términos que por razones de economía y comodidad sintetizan predicados jurídicos básicos (y) cumplen también la función de explicar otros conceptos, así como el funcionamiento de los sistemas jurídicos (persona jurídica, capacidad jurídica, derecho subjetivo, deber jurídico, delito, sanción, supuesto jurídico, hecho jurídico y acto jurídico)*”. Op. Cit. Pág. 242.

⁸⁷ KELSEN, Hans. Op. Cit. Pág. 123.

*es, puede aplicarse utilizando la fuerza. La coacción es un elemento de la sanción, pero no es la sanción misma... . Así que, mientras la sanción es una consecuencia jurídica adversa al infractor, producto de su incumplimiento, la coacción es la fuerza autorizada por el derecho para lograr la realización de la sanción”.*⁸⁸

En efecto, si se afirma que toda norma jurídica es obligatoria *per se*, esto no significa que en todos los casos el derecho utilice la coacción para su cumplimiento.

El cumplimiento voluntario realizado por aquél que se ubica en la hipótesis normativa, no requiere de la actuación coactiva de los órganos del Estado; sin embargo, la posibilidad de actuación coactiva siempre está presente.

Por el contrario, la ejecución forzosa de ese cumplimiento representa la acción coactiva y su resultado (el cumplimiento de lo prescrito en la norma jurídica), constituye la sanción (además de las conductas o prestaciones accesorias que también son parte de la misma sanción).

Pero si bien la sanción es siempre un resultado, una consecuencia que prevé la misma norma jurídica, la causa lo es un hecho o un acto también tutelados por la ley y que califica de *illegales* o *ilícitos*.

El Código Civil para el Distrito Federal establece:

“Artículo 1830.-

Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres”.

⁸⁸ ÁLVAREZ LEDESMA, Mario I. . Op. Cit. Pág. 219.

Aunque para algunos autores, el adjetivo de orden público que se le da a la ley en el precepto anterior se limita a aquellos ordenamientos de carácter prohibitivo o limitativo⁸⁹, considero que la intención del legislador fue reiterativa; esto es, todo aquello que sea contrario a la ley, por ser de orden público, constituye un ilícito.

Ahora bien, si existe un hecho ilícito (incluidos los hechos en sentido estricto y los actos ilícitos), la reacción instituida por el orden jurídico debe ser fundamentalmente su castigo o sanción.

Aquí también la doctrina enfrenta cuestionamientos, cuando se señala por ejemplo que *“cuando una persona contradice o viola una norma jurídica por su actuación u omisión, voluntaria o involuntaria, se habla de acto ilícito, antijurídico o delito; empero, no toda violación del Derecho desemboca necesariamente en una sanción”*.⁹⁰

El planteamiento en principio resulta lógico, puesto que así como lo ilícito lo es porque el mismo orden jurídico lo establece, también los hechos ilícitos tendrán sanción si la ley así lo determina.

Luego entonces, cuando sólo se produce un hecho ilícito pero no se establece la sanción correspondiente, nos encontramos ante ilícitos sin sanción.

El mismo autor Álvarez Ledesma lo explica de la siguiente forma:

⁸⁹ Es el caso del Dr. Mario I. Álvarez al señalar que *“en el Derecho mexicano, el Código Civil en su artículo 1830, establece que un acto ilícito es aquél que resulta contrario a las leyes de orden público o las buenas costumbres. Como puede verse, para el legislador no todos los hechos que van en contra de la ley son ilícitos, sino sólo los que infringen normas de orden público. Lo pactado contra una ley supletoria no es ilícito, pues dicha norma sólo auxilia la voluntad omisa de las partes en un contrato, por ejemplo. El orden público, según la doctrina, es una situación social derivada del respeto a la legalidad, por tanto, las leyes de orden público son las leyes prohibitivas o preceptivas que protegen el interés general”*. Op. Cit. Pág. 222.

⁹⁰ Idem. Pág. 221.

*“En suma, la ley debe estipular tanto el delito o ilícito, como la pena o castigo que supone. Toda sanción presupone un ilícito, pero no todo ilícito presupone necesariamente una pena”.*⁹¹

Sin embargo, en la estructura del orden jurídico que da fundamento a su creación y validez, además de su vigencia, considero que toda norma jurídica debe prever el castigo para aquél que la infrinja o trasgreda (hecho ilícito); ya sea por sí misma o por una norma complementaria.

Si el orden jurídico es un orden coactivo, resulta sumamente preocupante la existencia de un sistema normativo que no establezca sanciones para hechos calificados como ilícitos por la ley.

El Dr. Rolando Tamayo y Salmorán lo resume de la siguiente forma:

*“Constituiría una contradicción conceptual afirmar la existencia de un hecho ilícito (civil, penal, administrativo) que no acarrea una sanción”.*⁹²

Por otro lado, el escenario de lo ilícito significa que se ha dejado de observar un deber jurídico. Es el esquema de los correlativos en la teoría de los “conceptos jurídicos” de Wesley Newcomb Hohfeld:

*“Un deber jurídico o una obligación jurídica es aquello que uno debe o no debe hacer. ‘Deber’ y ‘derecho’ (subjetivo) son palabras correlativas. Cuando se invade un derecho (subjetivo), se viola un deber”.*⁹³

La reacción del derecho ante la inobservancia o trasgresión de las normas jurídicas, por lo que disponen como deberes jurídicos (de hacer o de no hacer),

⁹¹ ÁLVAREZ LEDESMA, Mario I. . Op. Cit. Op. Cit. Pág. 222.

⁹² TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. Op. Cit. Pág.103.

⁹³ HOHFELD, W. N. . Op. Cit. Págs. 49 y 50.

arroja un resultado que en principio debe implicar una responsabilidad y, posteriormente, una sanción.

Tratándose de servidores públicos, los alcances de dicha responsabilidad y de la sanción como consecuencia de aquella, deben ser aún mayores.

Si nos trasladamos a la actividad de la planeación nacional del desarrollo, por la trascendencia de los objetivos, metas, programas, manejo de recursos públicos, etc., la sanción a los servidores públicos por su incumplimiento debe ser de tal forma eficaz para evitar situaciones de impunidad ante desvío de poder o manejo indebido de fondos públicos por ejemplo.

Pero si consideramos además que la planeación del desarrollo de un país, repercute necesariamente en el nivel y perspectivas de vida de toda la población, con efectos inconmensurables hacia el futuro, se debe ponderar no sólo el grado de responsabilidad que ello implica, sino también el nivel jerárquico en las decisiones de gobierno hasta dónde puede llegar dicha responsabilidad.

Como ya se señaló, en nuestra legislación se establecen sanciones administrativas simples que no coinciden con la importancia de lo que significa la planeación nacional del desarrollo.

La ley únicamente expresa como sanciones *“medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable”*.⁹⁴ Y de manera muy ambigua estipula que *“las responsabilidades a que se refiere la presente ley son independientes de las de orden civil, penal u oficial que se puedan derivar de los mismos hechos”*.⁹⁵

⁹⁴ Artículo 42 de la LEY DE PLANEACIÓN. Op. Cit.

⁹⁵ Idem. Artículo 43.

C.- DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

1. UN ACERCAMIENTO A LA NOCIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El mismo sentido semántico de la palabra “*administrar*” la identifica como el “*conjunto de actividades que se desarrollan para la persecución de las tareas y de los fines de interés común en una colectividad o en un ordenamiento estatal*”.⁹⁶

Etimológicamente, la palabra *administración* es una conjunción de los vocablos latinos “*ad*” y “*ministrare*”, que significan servir, dirigir o encauzar.⁹⁷

Funcionalmente, “*administrar*” significa la aplicación de un conjunto heterogéneo de principios y procedimientos, para encauzar algún tipo de organización humana hacia determinados fines.

Sin embargo, esa aplicación requiere de un mínimo de organización humana y de recursos, que permita la consecución de los fines que se buscan.

En otras palabras, toda idea de lo que es y significa “*administración*” implica forzosamente la unidad, aplicación y determinación de:

- Personas (físicas o jurídico-colectivas). *Elemento subjetivo.*
- Medios o recursos. *Elemento objetivo.*
- Reglas, procedimientos y formas. *Elemento normativo.*

⁹⁶ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Vol. I. Tomo I. Serie II. En Enciclopedia Parlamentaria de México. Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 1ª edición. México, 1997. Págs. 39 a 43.

⁹⁷ CATALDI, Guisepe.- “Lineamientos de Ciencia de la Administración”. Editorial Dott A. Giuffre. Tomo I. Milán, Italia. Pág. 25.

- Metas, fines o propósitos que se persiguen. *Elemento ontológico*.

Este mismo esquema que se aplica en el desarrollo de la vida privada es igualmente utilizado, aunque con variantes, en el ámbito público.

Autores como Wilburg Jiménez Castro señalan que, en su génesis, el fenómeno de la organización administrativa pública es tan sólo una rama de cualquier tipo de organización que se considere como tal.⁹⁸

En una idea más amplia, Max Weber caracteriza a la administración pública como una aplicación del derecho estatal y dirigido a un solo fin: el gobierno.

Para el sociólogo-jurista de Erfurt, fundador de la “*sociología comprensiva*”, la administración pública tiene una función tripartita en su sentido más amplio:

*“El círculo de la administración pública encierra tres clases de tareas, a saber: creación del derecho, aplicación del mismo y lo que queda de la actividad de los institutos públicos después de separar aquellas dos esferas: lo que llamaremos gobierno”.*⁹⁹

Sobre la idea de gobierno, el mismo Weber, parafraseando a Juan Jacobo Rousseau, realiza una interesante reflexión que aún hoy tiene vigencia:

*“Luego ¿qué es el gobierno?. Un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil, como política”.*¹⁰⁰

⁹⁸ JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg.- “Administración Pública para el Desarrollo Integral”. Fondo de Cultura Económica. 2ª edición. México, 1975. Pág. 143.

⁹⁹ WEBER, Max.- “Economía y Sociedad”. Fondo de Cultura Económica. 11ª reimpresión. México, 1997. Pág. 500.

¹⁰⁰ Idem. Pág. 501.

En ese sentido, la acción de gobierno y propiamente la satisfacción de las necesidades de la población requieren del Estado, en su caracterización de ejecutivo, el contar con una estructura compleja, jerarquizada y debidamente normada, mediante la cual se expresa en toda su extensión la tarea de la función administrativa.

En resumen, la administración pública constituye una organización especial del Estado, creada con el objeto fundamental de cumplir la función de satisfacción de los intereses y necesidades de la población.

Además, en un sistema presidencial como el de México, la administración pública se convierte en un poderoso instrumento que garantiza la preeminencia del ejecutivo con respecto a los otros poderes del Estado. Así lo enfatiza Manuel Moreno Sánchez al señalar:

*“El referido aparato administrativo implica una concentración de recursos humanos, técnicos y financieros en el Ejecutivo, que se traduce en una preeminencia sobre los otros órganos del poder. Todos los titulares y empleados de esas dependencias y entidades de la administración pública federal están sujetos al Presidente de la República; él los designa y los remueve, les ordena y les determina los medios económicos para su acción”.*¹⁰¹

Por otra parte, como lo menciona Don Andrés Serra Rojas, la administración pública *“no tiene personalidad propia, en tanto que representa y constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la misma personalidad del Estado”.*¹⁰²

¹⁰¹ MORENO SÁNCHEZ, Manuel.- “Crisis Política de México”. Editorial Extemporáneos. 1ª edición. México, 1970. Págs. 42 y 43.

¹⁰² SERRA ROJAS, Andrés. “Derecho Administrativo. Primer Curso”. Editorial Porrúa. 17ª edición. México, 1996. Pág. 474.

Sin embargo, el carácter de la administración pública va a depender de la orientación política que en general tenga el grupo o partido que ejerza el poder político.

En ese orden de ideas, reiterado por Ricardo Uvalle Berrones, la administración pública es vista como forma de relación entre el Estado y la sociedad:

*“Es pues la administración pública el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad”.*¹⁰³

De ese modo, al decir de Omar Guerrero, *“la administración pública es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para trascender en la sociedad civil”.*¹⁰⁴

Para Uvalle Berrones, que comparte las tesis de su profesor y destacado estudioso de la administración pública en México, Omar Guerrero, el Estado contemporáneo requiere de una estructura administrativa que sirva de enlace entre el ejecutivo (gobierno) y la sociedad:

*“El ejecutivo, como supremo depositario de la administración pública, es el encargado de unir al Estado y la sociedad, es el ‘gobierno en acción’ (a la manera de Woodrow Wilson) y es el enlace mediante el cual la sociedad recibe el poder del Estado”.*¹⁰⁵

¹⁰³ UVALLE BERRONES, Ricardo.- “El Gobierno en Acción. La Formación del Régimen Presidencial de la Administración Pública”. Fondo de Cultura Económica. 1ª edición. México, 1984. Págs. 106 y 108.

¹⁰⁴ GUERRERO, Omar.- “La Administración Pública del Estado Capitalista”. Instituto Nacional de Administración Pública. 1ª edición. México, 1980. Pág. 316.

¹⁰⁵ UVALLE BERRONES, Ricardo. Op. Cit. Pág. 109.

Y termina con una frase que aglutina todo su pensamiento, a la vez que conceptualiza a la administración pública como actividad estatal:

*“El Estado se vincula a la sociedad y lo concretiza a través de la administración pública. Por lo tanto, si el Estado es la organización política de la sociedad, la administración pública es la actividad organizadora del Estado en la sociedad civil”.*¹⁰⁶

Por otra parte, de esa interacción entre Estado y sociedad, que se da fundamentalmente entre personas, cualquiera que sea su categoría y dimensión, se desprenderá el catálogo de responsabilidades aplicables al personal de la administración pública: los servidores públicos.

Retomando el tema, esa estructura administrativa de carácter público requiere de tres elementos:

- Normativo.
- Objetivo.
- Subjetivo.

Como lo indica Eloy Lares, el elemento normativo *“está compuesto por el conjunto de normas y disposiciones en general que regulan la organización, estructura y funcionamiento de esa administración pública”.*¹⁰⁷

En nuestro país, aun y cuando el aparato administrativo estatal se encuentra adscrito al poder ejecutivo, corresponde al legislativo establecer las bases de

¹⁰⁶ UVALLE BERRONES, Ricardo. Op. Cit. Pág. 113.

¹⁰⁷ LARES MARTINEZ, Eloy.- “Manual de Derecho Administrativo”. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. 5ª edición. Caracas, 1983. Pág. 394.

sustentación, los límites y el control a través de la expedición de leyes que rigen a la administración pública.

Asimismo, corresponde al poder legislativo proveer los medios de control para que el ejecutivo los utilice y de vigilar su ejercicio a través de la aprobación de la cuenta pública, así como de los ingresos y el presupuesto.

El elemento objetivo lo constituye el conjunto de bienes y recursos de que dispone el ejecutivo, para el funcionamiento y actuación de los diversos órganos y entes que integran la estructura orgánica de la administración pública.

En cuanto al elemento subjetivo, el mismo está constituido por el personal que en sus diversos grados constituyen el elemento humano que ejecuta la función pública.

Al decir de Rafael Entrena, ese elemento humano *“es el conjunto de personas físicas que integran la organización administrativa y que establecen una relación de servicio (laboral) con el Estado, del cual derivan una serie de derechos y deberes”*.¹⁰⁸

Como lo señalan algunos autores¹⁰⁹, el estudio sobre la función pública es complejo y se encuentra seriamente dificultado por razones de tipo cuantitativo y cualitativo:

- Desde el punto de vista cuantitativo, sorprende que cualquier estudio sobre la administración pública contemporánea tiene que considerar el impresionante número de quienes se hayan a su servicio. Esto ha

¹⁰⁸ ENTRENA CUESTA, Rafael. Op. Cit. Pág. 246.

¹⁰⁹ Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas, Rafael Entrena Cuesta, entre otros.

determinado la expresión generalmente aceptada de calificar al Estado de nuestros días como “Estado burocrático”.¹¹⁰

- La característica anterior, que ya de por sí imprime un considerable grado de dificultad para un estudio profundo de la función pública, no quedaría completa si se omite agregar el punto de vista cualitativo. Este se caracteriza por la extraordinaria diversidad de regímenes jurídicos a que se encuentra sometido el personal al servicio de la administración pública.

La administración pública representa entonces un conjunto de órganos del Estado que realizan una determinada función (la función administrativa o ejecutiva), destinada al logro de una parte de los fines del Estado; de aquellos que son propios o corresponden a dicha función.

El Dr. Acosta Romero sintetiza el concepto con las siguientes palabras:

“(Administración Pública) Es la 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”.¹¹¹

Si el Estado como organización política soberana de la sociedad se propone la realización de determinados fines (bien común, interés general, paz social, bienestar social, etc.), los medios que utiliza bajo el orden jurídico constituyen las funciones del Estado.

¹¹⁰ ENTRENA CUESTA, Rafael. Op. cit. Pág. 247.

¹¹¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 63.

La división tradicional del ejercicio del poder público por parte del Estado, divide sus funciones en legislativa, jurisdiccional y ejecutiva o administrativa. Para los fines de este trabajo, sólo me referiré a ésta última.

En el derecho administrativo, se han dado infinidad de definiciones acerca de lo que se entiende por función administrativa del Estado.

Lo cierto es que, a diferencia de las funciones legislativa y jurisdiccional, la administrativa tiene que ver con la ejecución y aplicación de la ley para casos concretos o individuales referidos a la satisfacción de necesidades generales de la población y que comprende una parte de la acción de gobierno.

Don Gabino Fraga, después de analizar definiciones de muy diversos autores como Berthélemy, Hauriou, Mayer, Jellinek, Laband, Duguit y Bonnard, expresa su propio concepto sobre función administrativa en los siguientes términos:

*“Desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales”.*¹¹²

En la teoría general sobre el derecho administrativo, se hace una clara distinción entre dos vertientes de la actividad del ejecutivo: la función de gobierno y la administrativa.

Con ello, se trata de justificar que los actos de gobierno a diferencia de los administrativos, tienen una connotación superior y obedecen a una razón exclusiva del ejercicio del poder del Estado.

Autores como Miguel Acosta Romero señalan que a los actos de gobierno se les identifica como actos políticos, mientras que el acto administrativo se define

¹¹² FRAGA, Gabino. Op. Cit. Pág. 63.

como *“una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Decisión que crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”*.¹¹³

Para Rafael Martínez Morales si bien el acto de gobierno pertenece al universo de la actividad de la administración pública, su naturaleza es diversa:

“Por acto de gobierno entendemos a la manifestación de naturaleza política que realiza la administración pública, la cual no puede ser atacada por vía jurisdiccional. La idea del acto de gobierno surge de la concepción de un poder ejecutivo con dos campos de actividad: el administrativo y el político; el primero regulado casi totalmente por el derecho, en tanto que el segundo es de índole extra-normativo y los actos relativos son discrecionales”.¹¹⁴

Sin embargo, el sentido de lo que se entiende por gobierno en la actualidad tiene una perspectiva más amplia.

El término *“gobierno”* proviene del latín *“gubernatio-onis”*, de *“gubernare”*, gobernar. *“1. Acción y efecto de gobernar o gobernarse; 2. Conjunto de los ministros superiores de un Estado; 3. Tiempo que dura el mando o autoridad del que gobierna; 4. Se utiliza con el agregado que indica su calidad o característica de absoluto, parlamentario, representativo, republicano, constitucional, autoritario”*.¹¹⁵

El Dr. Francisco Berlín Valenzuela encuentra un origen más remoto y una connotación más amplia:

¹¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Págs. 354, 356 y 357.

¹¹⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael.- “Derecho Administrativo. 1º y 2º Cursos.” Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Oxford University Press. 4ª edición. México, 1999. Pág. 228.

¹¹⁵ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Op. Cit. Pág. 451.

*“La palabra gobernabilidad se deriva de un vocablo griego que significa guía. La gobernabilidad es considerada como la capacidad de las instituciones políticas de un país para dirigir la economía y la sociedad. Está estrechamente relacionada con la legitimidad, la autoridad del gobierno y la eficacia para encontrar soluciones a problemas y su capacidad operativa”.*¹¹⁶

De esta forma se puede aseverar que la actividad planificadora del Estado es una actividad de gobierno y no simplemente administrativa. Además, es una actividad que corresponde al Estado en su conjunto y no sólo al poder ejecutivo o, menos aún, a una dependencia de su administración pública.

Si gobernabilidad significa dirección del Estado con base en la toma de decisiones superiores que guían el destino de una sociedad determinada, que trasciende en sus intereses y en sus perspectivas hacia el futuro; entonces, la planeación es una acción de gobierno.

Por otra parte, la acción planificadora del Estado tiene relación directa con sus fines y en un Estado constitucional democrático, éstos se contienen en su Ley Fundamental.

Aquí se relaciona lo expuesto en cuanto a la eficacia jurídica y la idea de una constitución normativa o vinculatoria, con la actividad planificadora del Estado.

No obstante lo expuesto, en el derecho positivo mexicano esta actividad de planeación es, de origen y por su ejecución, eminentemente administrativa. Por tal razón, es necesario conocer la organización de la administración pública para poder realizar posteriormente un análisis crítico sobre el denominado *“Sistema Nacional de Planeación Democrática”* vigente en nuestro país.

¹¹⁶ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Op. Cit. Pág. 448.

2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.

2.1 Administración Pública Centralizada.

Con fecha 21 de abril de 1981, se reformó el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para señalar:

“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”.

Puede decirse que esta modificación constitucional fue la primera de otras más que en ese periodo iban a establecer un nuevo diseño de estructura administrativa para la incorporación del Sistema Nacional de Planeación.

En efecto, con fecha 3 de febrero de 1983 se publicaron las reformas a los artículos 25, 26 y 73, fracción XXIX-D de la constitución.

Por virtud de dichas modificaciones, quedó establecido en el ámbito constitucional el llamado “*Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional*”, así como la existencia de un “*Plan Nacional de Desarrollo*” al que se sujetará la administración pública y se otorgaron facultades al Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

La denominada administración pública centralizada es un conjunto de órganos y unidades administrativas pertenecientes al poder ejecutivo, que están inmersos en un esquema piramidal de jerarquía/subordinación, a partir del Presidente de la República.

Precisamente el investigador Rafael Entrena Cuesta identifica a la administración pública centralizada por el conjunto de órganos que en su totalidad representan esa forma de organización administrativa:

“La administración pública (centralizada), en sentido amplio, está integrada por una pluralidad de entes públicos, de distinta naturaleza, cuya existencia implica ya una idea de organización; puesto que las funciones públicas se distribuyen entre todos ellos conforme a criterios de orden y eficacia.

*Pero no termina aquí, naturalmente, la ordenación y sistematización de la estructura administrativa: los entes públicos se descomponen en una serie de unidades administrativas integradas por una esfera de atribuciones – competencias- y un conjunto de medios materiales, pertenecientes a dicho ente, que son ejercitadas y utilizados, respectivamente, por una o varias personas que se encuentran adscritas a la unidad de que se trate. Cada una de estas unidades constituye un órgano administrativo”.*¹¹⁷

Para el profesor venezolano Eloy Lares Martínez, el principio fundamental de este tipo de estructura y organización administrativa está en la subordinación:

“Como administración centralizada entendemos las funciones de aquél complejo orgánico regido por relaciones de dependencia que se revelan en el derecho a dar instrucciones del órgano superior y en el deber de obedecerlas

¹¹⁷ ENTRENA CUESTA, Rafael. Op. Cit. Pág. 50.

*del órgano inferior. En el sistema de centralización, los órganos de la administración del Estado están rigurosamente jerarquizados”.*¹¹⁸

En México, la administración pública centralizada se encuentra conformada por las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y los órganos desconcentrados, así como una serie de unidades administrativas de apoyo a las actividades de Estado y de gobierno del Presidente de la República.

Representan la mayor parte del universo del aparato burocrático del Estado y el escenario en dónde la función pública cobra su verdadera dimensión.

Roberto Dromi identifica la estructura centralizada precisamente a partir de un centro de mando del cual parte la relación jerárquica y sus características:

“La centralización importa reunir varias materias en un centro común e implica necesariamente dependencia de un poder central. Los órganos que integran la administración guardan entre sí una relación piramidal: convergen hacia una autoridad con quien se enlazan los demás órganos del sistema.

*Los órganos no están dotados de personalidad jurídica propia e independiente de la personalidad jurídica estatal. Por el contrario, esos órganos se agrupan respecto de otros, se enlazan y unifican para la acción en situación de dependencia y subordinación, manteniendo entre sí una estricta relación jerárquica con diversos grados y niveles, pero siempre respetando instrucciones y directivas que imparte el órgano superior, generalmente el jefe de Estado”.*¹¹⁹

¹¹⁸ LARES MARTÍNEZ, Eloy. Op. Cit. Págs. 21 y 493.

¹¹⁹ DROMI, Roberto.- “Derecho Administrativo”. Ediciones Ciudad Argentina. 4ª edición. Buenos Aires, 1995. Pág. 458.

Por otra parte, la administración pública centralizada es la verdadera cara del Estado frente a la sociedad, por la diversidad de los ramos administrativos que inciden con importantes servicios públicos.

La reacción de la sociedad frente a su gobierno, mucho tiene que ver con el funcionamiento de la administración pública y, por su relación directa, con su administración centralizada.

La centralización, como bien lo distingue la doctrina, puede ser vista como una estructura funcional o como una forma de organización administrativa.

Esto es, como estructura orgánica representa el conjunto de dependencias y unidades administrativas que conforman lo que se denomina administración pública centralizada a partir de un punto central que lo es el Presidente de la República.

En cambio, como organización administrativa, constituye una de las formas o modos como se acomodan y relacionan ciertos órganos en una relación jerarquizada, con subordinación de los órganos inferiores frente a los superiores y de supraordenación en la escala contraria.

No obstante esa doble perspectiva, lo cierto es que a diferencia de la administración pública paraestatal (en donde también se da la forma de organización centralizada), en la administración pública centralizada se advierte en esencia lo que significa la centralización administrativa.

Así lo identifican autores como el Dr. Miguel Acosta Romero al señalar:

“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”.*¹²⁰

La nota distintiva resulta la relación de jerarquía que caracteriza a este tipo de administración y que va a producir lo que la doctrina denomina “*poderes derivados de la relación jerárquica*”.¹²¹

Estos poderes jurídico-administrativos que se ejercen en la cadena jerárquica por los órganos superiores hacia los inferiores a partir del Presidente de la República y que se explican desde su misma denominación son:

- De nombramiento.
- De decisión.
- De revisión.
- Disciplinario.

Para otros autores, como Andrés Serra Rojas y Miguel Acosta Romero, además de los anteriores incluyen los poderes:

- “*De mando.*”
- *De vigilancia.*
- *Para resolver conflictos de competencia”.*¹²²

¹²⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 69.

¹²¹ Por ejemplo Alfonso Nava Negrete señala al respecto que “*el contenido de esta relación jerárquica administrativa es un conjunto de poderes jurídicos que tienen los órganos superiores sobre los inferiores, y precisamente el ejercicio de estos poderes es lo que da unidad y cohesión a tal forma organizativa. De esta manera, todos los órganos están atados entre sí*”. NAVA NEGRETE, Alfonso.- “Derecho Administrativo Mexicano”. Fondo de Cultura Económica. 1ª reimpresión. México, 1996. Págs. 116 y 117. Por su parte, para Andrés Serra Rojas, la jerarquía administrativa “*es el orden y grado que guardan entre sí los diferentes órganos superiores y subordinados de la Administración Pública, los cuales están provistos legalmente de determinadas facultades. Jerarquía es la relación jurídica que vincula entre sí los órganos de la administración y los funcionarios, mediante el poder de subordinación para asegurar la unidad en la acción*”. SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 538.

¹²² ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 70; y SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 540.

De manera lógica se comprende que un orden jerárquico de tipo piramidal como lo es la centralización, implica necesariamente autoridad; lo que a su vez se traduce en mando y disciplina, que finalmente significan decisión, revisión y vigilancia.

Solamente las facultades de nombramiento y para decidir cuestiones de competencia son atribuciones que la norma jurídica debe establecer expresamente a qué nivel de jerarquía corresponden.

De conformidad con el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ejercicio del *“Supremo Poder Ejecutivo de la Unión”* se deposita en un solo individuo al que se le denomina *“Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”*; o como también se le identifica con las denominaciones de *“Presidente de la República”*, *“Jefe del Ejecutivo”* o *“Primer Mandatario”*.

En nuestro régimen político-constitucional, tiene las características de Jefe de Estado y de Gobierno. Siendo además el titular de la administración pública federal, colocado por lo mismo en la cúspide de la jerarquía administrativa.

De conformidad con el texto vigente de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹²³ y las disposiciones reglamentarias respectivas, en México la administración pública centralizada cuenta con las siguientes dependencias y unidades administrativas:

- **(Oficina de la) Presidencia de la República:**
 - a. Secretaría Particular.
 - b. Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.- Compuesta de las siguientes unidades administrativas: Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas; Oficina de la Presidencia

¹²³ LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976. Artículos 1°, 2°, 4°, 8° y 16. Cada Presidente en turno realiza modificaciones a esa estructura administrativa al inicio y durante su gestión de gobierno.

para la Innovación Gubernamental; Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional; Comisión de Orden y Respeto; Comisión para el Crecimiento con Calidad; Comisión para el Desarrollo Social y Humano; Oficina de la Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad; Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos; Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana; Dirección General de Administración, y Secretariado Técnico.¹²⁴

- c. Estado Mayor Presidencial.
- d. Coordinación General de Opinión Pública.
- e. Coordinación General de Comunicación Social.
- f. Coordinación para el Diálogo en Chiapas.

- **Secretarías de Estado:**

- 1. Secretaría de Gobernación.
- 2. Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 3. Secretaría de la Defensa Nacional.
- 4. Secretaría de Marina.
- 5. Secretaría de Seguridad Pública.
- 6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 7. Secretaría de Desarrollo Social.
- 8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- 9. Secretaría de Energía.
- 10. Secretaría de Economía.
- 11. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- 12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

¹²⁴ Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2000, con reformas de 13 de diciembre de 2000 y 9 de marzo de 2001.

13. Secretaría de la Función Pública.
14. Secretaría de Educación Pública.
15. Secretaría de Salud.
16. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
17. Secretaría de la Reforma Agraria.
18. Secretaría de Turismo.

- **Departamentos Administrativos.**

Aunque previstos en la Constitución (artículos 90, 92 y 93) y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículos 1º, 2º, 6º, 7º, 10, 11, 12, 13, y 15 a 25), en la actualidad no existe ningún órgano o dependencia que corresponda a la categoría de Departamento Administrativo.

- **Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.**

Por otra parte, si bien el Presidente de la República es el centro de las decisiones de gobierno y de administración pública más trascendentales, en el sistema presidencial los Secretarios de Estado son funcionarios políticos y administrativos de la mayor importancia. Constituyen el centro de decisión en sus respectivas dependencias, en una pirámide jerárquica sumamente centralizada y especializada por ramos administrativos.

En un auténtico régimen democrático, con contrapesos institucionales, el Secretario de Estado podría hacer prevalecer sus decisiones cuando conviniesen más al interés general.

Y aunque la constitución mexicana prevé el denominado “*refrendo ministerial*”, al señalar que ninguna orden del presidente será válida y obligatoria sin la firma del titular de la dependencia a que el asunto corresponda (artículo 92); lo cierto es que al tener el presidente en otra disposición (artículo 89, fracción II)

la facultad discrecional de nombramiento y remoción, no hay posibilidad real de contravenir sus decisiones.

Jesús Orozco Enríquez, lo resume de la siguiente forma:

*“Sobre el particular, debe recordarse que los secretarios de Estado y jefes de departamento son simples auxiliares del titular del Ejecutivo y que la institución del referendo establecida por el artículo 92 de la Constitución Federal carece de control político o jurídico, puesto que dichos funcionarios pueden ser destituidos libremente”.*¹²⁵

Concluyendo, al tratar el tema de la administración pública centralizada siempre es necesario conocer el régimen constitucional en el que se encuentra inmersa, para poder identificar sus alcances y características.

En México, a pesar de los renombrados tiempos de cambio y transición, aún persiste un poderoso sistema presidencial que concentra las decisiones más importantes de la vida nacional. Siendo la auténtica planeación una trascendental actividad en el destino de una Nación, es innegable que no puede subsistir como tal en un sistema presidencial con marcada centralización burocrática.

Solamente en tratándose de las responsabilidades con motivo de su ejecución y cumplimiento de objetivos, resultan obvias las razones por las cuales no es posible imbricar la eficacia jurídica con el sistema de planeación vigente en México. Otro importante cuestionamiento es con respecto a la naturaleza de los actos producidos en el contexto de la planeación: ¿Los actos que realizan los órganos del ejecutivo federal en esa materia, serán actos de autoridad?.

¹²⁵ OROZCO ENRIQUEZ, J. Jesús.- “El Sistema Presidencial y su Evolución”. En “El Sistema Presidencial Mexicano (Algunas Reflexiones)”. Editorial Porrúa. 1ª edición. México, 1988. Pág. 37.

2.2 Administración Pública Paraestatal.

En México, a la administración pública que no corresponde al rubro de centralizada, se ubica en la denominada “*administración pública paraestatal*”.

Resulta curioso el término “*paraestatal*” para identificar un conjunto de entidades que no guardan una relación de dependencia jerárquica con la administración centralizada, pero que al final de cuentas pertenecen al aparato administrativo del ejecutivo y, por ende, el Presidente de la República es también su titular indiscutible.

En clase de derecho administrativo, para identificar el verdadero significado de lo “*paraestatal*”, siempre les refiero a mis alumnos el ejemplo de los llamados “*para-médicos*” para diferenciarlos de los médicos.

Un para-médico es aquella persona adiestrada en conocimientos básicos de primeros auxilios que son de enorme importancia cuando existe un accidente.

Es más, son ellos los que transitan por las ciudades en ambulancias para atender las llamadas de urgencia en casos de accidente o siniestro que pongan en riesgo la salud o integridad de las personas. Y esto es así, ante la imposibilidad de que existan médicos especializados en cada ambulancia, lo que desde luego sería una situación meramente ideal.

Entonces, la labor del para-médico será técnicamente la de prestar los primeros auxilios, para después ingresar al paciente en un centro hospitalario dónde será atendido por médicos especializados.

El para-médico es entonces una persona que sin ser en realidad un médico (no cuenta con el título profesional como tal), sí tiene conocimientos especializados en primeros auxilios que facilitan y apoyan la labor posterior de un médico.

Si continuáramos con ese sentido del vocablo “*para*”, como antepuesto a un sustantivo determinado, entenderíamos que “*para-estatal*” sería aquella entidad que realiza, presta o proporciona actividades, funciones o servicios que corresponden al Estado pero que no pertenece a estructura alguna del mismo.

Me refiero a las empresas de capital privado, muchas de ellas extranjeras (norteamericanas), que auxiliaron durante la actividad de reconstrucción de los países europeos perdedores de la Segunda Guerra Mundial (Alemania e Italia).¹²⁶

Empresas privadas que apoyaron en la prestación de servicios públicos básicos e indispensables en zonas urbanas y rurales casi totalmente arrasadas por los bombardeos de los países aliados.¹²⁷

Aquí sí se podía hablar de “*empresas para-estatales*”, porque no pertenecían al aparato administrativo estatal, eran privadas pero desarrollaban actividades propias del Estado.

Como mencioné en el inciso anterior, el término “*paraestatal*” se incorporó en el texto constitucional mexicano en 1981; anteriormente, diversos preceptos constitucionales y ordenamientos secundarios se referían a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Sin embargo, no fue sino hasta la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 29 de diciembre de 1976, actualmente en vigor, que el término “*paraestatal*” se estableció definitivamente para identificar otra estructura orgánica y funcional del aparato administrativo del Estado Mexicano: las entidades paraestatales.

¹²⁶ TARLÉ, E. V. .- “Historia de Europa”. Editorial Futuro. 1ª edición. Buenos Aires, 1960. Págs. 415 y 416.

¹²⁷ Resumen de notas obtenidas de SHIRER, William L.- “Historia de la II Guerra Mundial y del III Reich”. Instituto Gallach. Tomo IV. Barcelona, 1980.

Tuvieron que transcurrir poco más de cuatro años para que el término “*paraestatal*” que existía en una ley reglamentaria, se incorporara finalmente en la constitución.

Por otra parte, y para reiterar la nueva denominación, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en vigor (1986) abrogó a la anterior que se denominaba “*Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*” que data de 1970¹²⁸.

Con la finalidad de establecer con claridad la regulación jurídica vigente en México, se puede hacer una clasificación de la siguiente manera:

- Fundamento constitucional.- Artículo 90, que divide a la administración pública federal en centralizada y paraestatal.
- Disposiciones reglamentarias del artículo 90 constitucional:
 - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, que reitera la división de la administración pública federal en centralizada (dependencias: secretarías de Estado y departamentos administrativos, así como los órganos administrativos desconcentrados, y las unidades adscritas a la oficina del presidente) y paraestatal.
 - Ley Federal de las Entidades Paraestatales de 1986 y su Reglamento de 1990, que clasifica dichas entidades en organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.

¹²⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1970. De hecho existieron tres versiones de esta ley con la misma denominación; la primera de 1947, la segunda de 1966 y esta tercera de 1970.

Otra cuestión de gran relevancia es el origen en México de este tipo de “entidades” que justificaron, en gran medida, la creciente y constante intervención del Estado en la economía.

Dentro del marco normativo de la constitución de 1917 y una vez atenuado el proceso violento del movimiento revolucionario iniciado a finales de 1910, los gobiernos emanados de esa transformación política – social - económica y cultural, buscaron consolidarse al interior, con las herramientas que permitieran garantizar algún tipo de crecimiento y estabilidad en el país.

Los Doctores Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez lo resumen de la siguiente forma:

“Fue básicamente a partir de 1925 –al igual que en la mayor parte de los países de América Latina- que, para cumplir algunas de sus nuevas funciones, el Estado mexicano recurrió de manera importante a formas jurídico administrativas diferentes de las centralizadas, por juzgarlas más adecuadas para la mejor y más eficiente realización de las actividades en las que determina o se ve forzado a participar directamente.

*Se puede afirmar que la mayor parte de este tipo de instituciones fue creada con el propósito definido de auxiliar al Gobierno Federal en la atención de las nuevas funciones que la Constitución de 1917 otorgó al Estado mexicano. Sin embargo, su notable desenvolvimiento se debe no sólo al papel encomendado al Estado como rector del proceso de desarrollo nacional..., sino también a la necesidad de remontar los bajos niveles de actividad económica que se presentaban en el país durante la primera etapa que siguió al establecimiento del nuevo orden constitucional”.*¹²⁹

¹²⁹ CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio.- “Las Empresas Públicas en México”. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S. A.. 1ª edición. México, 1983. Págs. 38 y 39.

Primero sucedió la consolidación de la banca pública, encabezada por instituciones centrales como el Banco de México, después la banca de desarrollo y de apoyo financiero, liderada por Nacional Financiera, para continuar con las grandes empresas estratégicas como la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos.

Posteriormente vino el auge y crecimiento desmedido de las entidades, incorporándose una serie de organismos descentralizados y empresas con participación mayoritaria del Estado en su capital social para la atención de diversas ramas de la industria y de la actividad comercial, así como de prestación de servicios públicos de todo tipo; y, finalmente, la incorporación de los fideicomisos públicos para fomentar el desarrollo de actividades específicas.¹³⁰

Como puede observarse, a diferencia de lo que se puede entender como “*para-estatal*” en otros países, en México fueron surgiendo los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos, para posteriormente encasillarlos a los tres bajo el término de “*entidades paraestatales*”, y así diferenciarlos conceptualmente de la administración centralizada pero formando parte orgánicamente de la misma administración pública del ejecutivo y, por ende, del Estado.

Sin pretender ser este apartado un estudio detallado de las entidades paraestatales, lo que desde luego ameritaría por sí sólo un exhaustivo trabajo de investigación, para el propósito de la tesis en particular me limitaré en señalar sus características generales.

¹³⁰ Resumen de notas tomadas del Capítulo VII “Los diversos tipos de actividad empresarial del Estado Mexicano”, en FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge.- “El Estado Empresario”. Universidad Nacional Autónoma de México. Serie G. Estudios Doctrinales 75. 1ª edición. México, 1982. Págs. 211 a 230.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que el Poder Ejecutivo de la Unión (depositado en la persona del Presidente de la República) se auxiliara de las siguientes entidades paraestatales:

- **Organismos Públicos Descentralizados.-** Son entidades creadas por un acto legislativo o por decreto del ejecutivo federal y gozan de personalidad jurídica propia, patrimonio propio y régimen jurídico.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que su objeto será la realización de actividades consideradas como estratégicas o prioritarias del desarrollo nacional;¹³¹ la prestación de un servicio público o social, y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Sus órganos de administración y de gobierno, lo conforman un cuerpo colegiado o Junta de Gobierno y un Director General. El primero se encuentra constituido por representantes de las Secretarías de Estado involucradas con el ramo administrativo al que corresponda la entidad, pero en el que siempre participará un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹³¹ Para conocer más que comprender lo que en México se ha dado en llamar “*áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional*”, es necesario remitirnos al texto de la Constitución Política. El artículo 28 constitucional en su párrafo cuarto señala de manera limitativa o por exclusión las áreas estratégicas, identificadas como tales por ser aquellas en las que solamente el Estado puede participar: “*correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear, y electricidad*”.

En cuanto a las áreas prioritarias, el texto constitucional sólo refiere expresamente como tales la comunicación vía satélite y los ferrocarriles. De cualquier forma, ya los estudiosos de estos temas han establecido que son prioritarias todas las demás áreas no clasificadas como estratégicas y que contribuyen al desarrollo nacional (se ejemplifica mejor en los servicios públicos: educación, transporte, banca y crédito, etc.). Por lo más, la constitución señala que en éstas áreas, además del sector público, pueden participar los sectores social y privado.

Resulta interesante tratar de entender el por qué en México, por ejemplo, las vías de comunicación como las carreteras o los puertos no son considerados estratégicos. En clase en la Universidad, hago el comentario a mis alumnos en el sentido de que cada vez se va reduciendo el universo “*estratégico*” del Estado Mexicano y que el día de mañana llegaremos al extremo de tratar de justificar lo estratégico por lo prioritario sin saber cuál era cuál. Cuando me interrogo sobre una definición de “*áreas estratégicas*”, expreso que son aquellas que además de fomentar el desarrollo económico, son indispensables para garantizar la soberanía y seguridad de la Nación.

En cuanto al Director General, es el representante legal del organismo y es designado por el Presidente de la República o, a indicación de éste, por el coordinador del sector administrativo correspondiente, esto es, por el Secretario de Estado del ramo administrativo al que corresponda dicho organismo.

- **Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.-** Este es un concepto o rubro que comprende un conjunto de entidades. En principio bajo esta denominación se encuentran las sociedades nacionales de crédito.

También se ubican las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y las sociedades de cualquier otra naturaleza que satisfagan uno o varios de los siguientes requisitos:

- a) Que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social. (Participación accionaria mayoritaria en el capital social).
- b) Que en la constitución de ese capital social se establezcan títulos de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el gobierno federal. (Participación exclusiva en el capital social).
- c) Que al gobierno federal (Presidente de la República) le corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los integrantes del órgano de gobierno, o al Director General, o cuando tenga facultades de veto sobre los acuerdos y resoluciones del órgano de gobierno. (Participación por facultad exclusiva de nombramiento o de veto).

Asimismo, se asimilan como empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades civiles y las asociaciones civiles en las que la mayoría de sus integrantes sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos, o cuando las aportaciones económicas preponderantes sean de dichas dependencias o entidades.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que su objeto será la atención de las áreas prioritarias de desarrollo, señalando en su artículo 6° que se entiende como tales *“particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares”*.

Sus órganos de dirección y administración, los constituyen la Asamblea General de Socios, el Consejo de Administración y el Director General. Con la reiteración de que, en cuanto a los órganos colegiados, existen representantes de las Secretarías de Estado del ramo o sector administrativo correspondiente y, permanentemente, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Director General, como representante legal de la empresa, es designado por el Presidente de la República o, a indicación de éste, por el coordinador del sector administrativo correspondiente.

Cabe mencionar que por tratarse de sociedades o asociaciones a los que el Derecho reconoce y regula en otras de sus ramas, cuentan con personalidad jurídica propia y patrimonio propio.

- **Fideicomisos Públicos.-** Son contratos previstos en el derecho mercantil, pero con la particularidad de que se constituyen con recursos públicos por el ejecutivo federal a través de alguna de sus dependencias

o por algún organismo descentralizado o empresa de participación estatal mayoritaria.

En los fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal (administración pública centralizada), por disposición expresa del artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el fideicomitente único será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Su objeto es auxiliar al ejecutivo federal mediante la realización de actividades prioritarias del desarrollo.

En cuanto a su estructura orgánica, además del fideicomitente y de la institución fiduciaria, cuentan con un Comité Técnico con representantes de las dependencias del ramo administrativo al que estén agrupados y un Director General designado por el Presidente de la República o, a indicación de éste, por el coordinador del sector administrativo correspondiente.

Por otra parte, es necesario mencionar que las entidades de la administración pública paraestatal se encuentran agrupadas en sectores administrativos, cuya coordinación corresponde a una dependencia (Secretaría de Estado) de la administración centralizada.

A esta forma de control o, como lo llama la ley, de *“intervención”* del ejecutivo federal en las entidades se le denomina *“coordinación mediante sectores administrativos”* o *“coordinación sectorial”*.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal lo indica de la siguiente forma:

“Artículo 48.-

A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

“Artículo 49.-

La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades”.

Cabe mencionar que de acuerdo con el listado de entidades paraestatales que el ejecutivo federal tiene la obligación de publicar en el mes de agosto de cada año¹³², en el 2006 existe un total de 215 entidades en el siguiente orden:

¹³² Artículos 12 de la LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES y 3° del REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

- 93 Organismos Públicos Descentralizados agrupados en 14 sectores administrativos; 9 organismos no están sectorizados; 3 se encuentran en proceso de desincorporación.
- 101 Empresas de Participación Estatal Mayoritaria agrupadas en 11 sectores administrativos; 36 empresas se encuentran en proceso de desincorporación.
- 21 Fideicomisos Públicos agrupados en 11 sectores administrativos; 3 fideicomisos se encuentran en proceso de desincorporación.¹³³

Finalmente y no obstante analizarse con mayor precisión en el siguiente capítulo, diré que en el esquema actual centralizado del Sistema Nacional de Planeación las entidades que conforman la administración pública paraestatal representan un importante factor de intervención del Estado en la economía y en el desarrollo general del país, pero supeditadas a un esquema sectorial administrativo de control, supervisión y evaluación.

Dichas entidades participan obligatoriamente en el sistema, a través de la elaboración y ejecución de los denominados programas “*sectoriales*” e “*institucionales*”.

¹³³ “Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento”. Diario Oficial de la Federación de 14 de agosto del 2006.

CAPITULO SEGUNDO.-
EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN EN MÉXICO.

1. ANTECEDENTES.

1.1 Primera Etapa: Proceso de Desarrollo Coyuntural Post-Revolucionario.

Como ya se mencionó en el capítulo anterior, en México la planeación se incorporó constitucionalmente y como un proyecto de sistema nacional a partir de 1983, con la promulgación y publicación oficial de las reformas a los artículos 25, 26, 28 y 73 fracciones XXIX-D y XXIX-E, así como de la Ley de Planeación.

Anteriormente, existieron organismos, legislaciones y documentos que trataron de establecer un primer ensayo de planeación, pero sin bases de modernización y adecuación administrativa, dónde era nula la participación social y en circunstancias en que el sistema político emanado del proceso revolucionario se cimentaba bajo el esquema de un poderoso sistema presidencial y de un partido político hegemónico en el escenario nacional.¹³⁴

Curiosamente en la siguiente década de haberse iniciado la etapa más violenta de la revolución mexicana, en los primeros años de vigencia de la Constitución Política de 1917, con las noticias de la implantación real del socialismo científico en Rusia (producto también de un movimiento revolucionario con tintes sociales), México trató de experimentar su desarrollo con las herramientas de la planificación.

La situación del país era grave. A partir de 1920, el grupo revolucionario en el poder, sin mayores amenazas al interior del país, se propuso la reconstrucción del Estado en áreas vitales: *“reestablecer el funcionamiento de los Ferrocarriles*

¹³⁴ Los datos históricos generales que no tengan marcada una referencia específica, corresponden a la Serie Documental “Antología de la Planeación en México”. Varios Tomos. Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Fondo de Cultura Económica. México. Ediciones de 1985 a 2000.

*Nacionales, colaborar en la reorganización del sistema bancario, mantener el valor del peso, renegociar la deuda externa, asegurar la autoridad fiscal del gobierno y saldar el déficit presupuestal”.*¹³⁵

Como lo señala el investigador Emilio Zebadúa, tan sólo el problema del petróleo y de otros negocios transnacionales fue un aspecto crucial de sobrevivencia como Nación y con respecto al reconocimiento por parte de los Estados Unidos:

*“Las empresas petroleras continuaban siendo el principal obstáculo en el avance de la reconstrucción político-financiera en México. Sin la aquiescencia de los petroleros, el Departamento de Estado no reconocería al gobierno de De la Huerta”*¹³⁶. Por medio de uno de sus enviados a Washington, el subsecretario de Estado, Norman H. Davis, antiguo miembro de J. P. Morgan, le comunicó al gobierno mexicano que antes de obtener dicho reconocimiento tendrían que cumplirse varias condiciones: las vidas y las propiedades de los extranjeros en México debían estar plenamente garantizadas; el artículo 27 constitucional debía ser interpretado en sentido ‘no-retroactivo’, y se debían atender los compromisos de la deuda externa. En su lista, Davis exigió también que se resolvieran las dificultades de distinta naturaleza que enfrentaban la Wells Fargo Express Company, la Mexican Telegraph Company, la Tlahualilo Plantation Company y la Richardson Construction Company para conducir sus negocios en el país”.¹³⁷

Al decir del historiador Cuauhtémoc Anda Gutiérrez, al empezar la Revolución Mexicana en 1910, *“de las inversiones extranjeras en los sectores minero y petrolero, mil pertenecían a los estadounidenses, 300 a los ingleses y el resto*

¹³⁵ ZEBADÚA, Emilio.- “Banqueros y Revolucionarios: La Soberanía Financiera de México, 1914 – 1929”. Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México. 1ª edición. México, 1994. Pág. 157.

¹³⁶ Adolfo De la Huerta fue nombrado Presidente de la República sustituto el 24 de mayo de 1920, tras el asesinato del primer presidente constitucional Gral. Venustiano Carranza, electo originalmente para el periodo de 1917 - 1920. De la Huerta sólo se ocuparía de entregar el poder al Gral. Álvaro Obregón.

¹³⁷ ZEBADÚA, Emilio. Op. Cit. Pág. 158.

*estaba distribuido entre franceses, alemanes y españoles. Esto motivó que los gobiernos que surgieron después del movimiento revolucionario recibieran constantes presiones de los países inversionistas, para evitar que se modificaran las ventajosas concesiones que les había otorgado el régimen porfirista”.*¹³⁸

En 1925, en pleno desarrollo de esa actividad de reconstrucción del Estado Mexicano, con las circunstancias de déficit presupuestal y el peligro de declarar una moratoria al servicio de la deuda externa, se tomó la decisión de transformar a la Comisión Monetaria¹³⁹ en un Banco Central: el *Banco de México*.

El Banco de México fue formalmente inaugurado el 1º de septiembre de 1925, con control accionario mayoritario por parte del gobierno federal (51%) y el resto de capitales privados, designándose a Manuel Gómez Morín como presidente de su Consejo de Administración. Este proceso de creación fue complicado, por las presiones de la banca nacional e internacional, pero significó un importante paso de ejercicio de soberanía.¹⁴⁰

Ese hecho, junto con la creación poco antes de la Comisión Nacional de Caminos y la Comisión Nacional de Irrigación, reafirmaría la decisión del grupo revolucionario en el poder para construir la estabilidad necesaria que permitiera el desarrollo futuro.

El 15 de junio de 1928 a propuesta del presidente de la República Gral. Plutarco Elías Calles y a unos días de celebrarse elecciones federales en las

¹³⁸ ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc.- “México y su Desarrollo Económico”. LIMUSA, Noriega Editores. 1ª edición. México, 1999. Pág. 94.

¹³⁹ Al decir del Dr. Zebadúa, “*la Comisión Monetaria ya gozaba de atribuciones similares a las de un banco central, pues ejercía funciones de supervisión de la circulación del dinero, además de servir de depositaria de las reservas monetarias del gobierno*”. Op. Cit. Pág. 269.

¹⁴⁰ Para un estudio detallado sobre la creación del Banco Central, ver ZEBADÚA, Emilio. Op. Cit. Capítulo VII “El Banco de México 1925”. Págs. 255 a 281; y ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc. Op. Cit. Capítulo III “La Infraestructura e Institucionalización del Banco de México”. Pág. 97.

que por primera vez se permitía constitucionalmente la reelección del ejecutivo federal para un periodo no inmediato, se creó en nuestro país un novedoso organismo, que sólo por su denominación fue motivo de severas críticas: el “*Consejo Nacional Económico*”.

Nada pudo ser más complicado para la existencia de este Consejo, que su inicial operatividad tuvo que ser opacada por los graves acontecimientos políticos como consecuencia del asesinato el 17 de julio de 1928 del presidente electo por segunda ocasión Gral. Álvaro Obregón.¹⁴¹

Con la creación del *Consejo Nacional Económico* (CNE por sus siglas) se marcaría el inicio de una pésima tradición que se llevaría por varios sexenios hasta finales del siglo XX, por la cual el presidente saliente, en los últimos meses de su periodo constitucional, promueve y lleva a cabo reformas fundamentales para aplicarse ya en el mandato del presidente electo.

El CNE constituyó el primer organismo técnico consultivo para brindar apoyo a la administración pública con datos obtenidos de investigaciones sobre temas económicos y sociales.

José Manuel Villagordoa lo sintetiza de la siguiente forma:

“Con carácter autónomo, el Consejo actuaba como consultor forzoso de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos en los proyectos o estudios de carácter legislativo o reglamentario que se relacionaren con la materia. Estaba facultado para resolver las consultas que al efecto le

¹⁴¹ El Gral. Álvaro Obregón (1880 – 1928), experimentado caudillo del movimiento revolucionario, fue electo Presidente de la República por primera vez para el periodo de 1920 – 1924. Por reformas constitucionales de 22 de enero de 1927 y de 24 de enero de 1928, se permitió la reelección presidencial para un periodo no inmediato, y además para un lapso ya no de cuatro sino de seis años; situación que le permitió al Gral. Obregón postularse y resultar electo para el periodo de 1928 – 1934. Para más detalles ver GARRIDO, Luis Javier.- “El Partido de la Revolución Institucionalizada. Medio Siglo de Poder Político en México. La Formación del Nuevo Estado en México (1928 - 1945)”. Capítulo I “Antecedentes Históricos. 11. La Reelección”. Siglo XXI Editores. Secretaría de Educación Pública. 1ª edición. México, 1986. Págs. 68 a 74.

*formularan los Poderes Legislativo Federal, Legislativos y Ejecutivos de los Estados o los Ayuntamientos y presentar las iniciativas correspondientes para regular las condiciones económicas, sociales y financieras del país”.*¹⁴²

Cabe anotar que en esa época, de conformidad con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado vigente hasta 1934, existían ocho Secretarías de Estado y cinco Departamentos Administrativos.¹⁴³

El *CNE* estaba integrado por representantes de las dependencias de la administración pública relacionadas con las actividades en materia de economía, comercio, abasto y distribución de bienes y servicios; además permitía la presencia de representantes del sector privado y de las organizaciones obreras.

Ahora se puede señalar que más bien el *CNE* funcionó al interior de la administración pública como una “*Comisión Intersecretarial*”, que es una forma de actuación administrativa prevista en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente.¹⁴⁴

Definitivamente no se trató de un organismo creado con la finalidad de establecer algún tipo de planeación económica; y, por desgracia, no se cuenta con datos que indiquen el tipo de documentos que pudo haber emitido con motivo de su funcionamiento.

¹⁴² VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel.- “Evolución Histórica de los Aspectos Jurídicos de la Planeación en México”. En “Aspectos Jurídicos de la Planeación en México”. Secretaría de Programación y Presupuesto. Editorial Porrúa. 1ª edición. México, 1981. Pág. 21.

¹⁴³ LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO, publicada el 31 de diciembre de 1917, vigente hasta el 6 de diciembre de 1934, con reformas de 1921. Dispuso ocho Secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Industria y Comercio, y Educación Pública. Y cinco Departamentos Administrativos: Trabajo; Salubridad Pública; Agrario; Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares y del Distrito Federal. Como dato de interés, destaca el hecho de que en esta ley por vez primera se señaló que el orden de las Secretarías de Estado obedece al propósito de dar prioridad a los asuntos internos sobre los externos; a partir de entonces y hasta la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, la Secretaría de Gobernación aparece en primer lugar del listado correspondiente.

¹⁴⁴ Artículo 21 de la LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Es interesante anotar la similitud que por la época tuvo este organismo con lo acontecido en la Rusia Bolchevique (U.R.S.S.), inclusive desde la misma denominación y en materia de creación de planes de desarrollo.

A partir de 1918, en la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas se conoció la “*Declaración de los Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado*” que consistió en uno de los primeros documentos que radicalizaron el viraje en el rumbo de la economía y de la rectoría absoluta del Estado Socialista en su conducción.¹⁴⁵

Entre otros aspectos, como socialización de la tierra, estatización de los recursos naturales y establecimientos agrícolas y fabriles, formación del ejército rojo, etc., ese documento dispuso la creación del “*Consejo Superior de la Economía Nacional*”.

Como lo señala Michael Ellman en su obra “*La Planificación Socialista*”, dicho Consejo tuvo que esperar algunos años para su instrumentación definitiva en virtud de que después de la revolución de octubre de 1917 en Rusia, vino un periodo de guerra civil de 1918 – 1920 y de hambruna de 1921 – 1922, hasta que por fin en 1928 pudo crear el *Primer Plan Quinquenal* de la Unión Soviética.¹⁴⁶

El Consejo evolucionó, ya en tiempos de José Stalin (a partir de 1929) y de la más férrea conducción del Estado, para dar vida al GOSPLAN (“*Comisión de Planificación del Estado*”), encargada de la creación y ejecución de los planes soviéticos de largo plazo (20 años), quinquenales, anuales y semestrales.¹⁴⁷

¹⁴⁵ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio.- “Tres Textos Precursores en el Constitucionalismo Social”. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Tomo I. No. 27. UNAM. México, 1968. Pág. 476.

¹⁴⁶ ELLMAN, Michael.- Op. Cit. Pág. 19.

¹⁴⁷ Idem. Págs. 39 a 46.

Retomando los antecedentes en México, el 12 de julio de 1930 el presidente Ing. Pascual Ortiz Rubio ordenó la publicación de la *“Ley Sobre Planeación General de la República”* que creó la *“Comisión Nacional de Planeación”* y la *“Comisión de Programa”*, además de establecer la formalización del documento denominado *“Plano Nacional de México”*.

Es de destacar que, de acuerdo con las competencias que tenían las Secretarías de Estado en aquella época, correspondió la elaboración de la iniciativa de dicha ley a la Secretaría de Estado y del Despacho de Comunicaciones y Obras Públicas por conducto de su titular Gral. Juan Andrew Almazán.¹⁴⁸

Como ejemplo de la *“simpleza”*, por decirlo de algún modo, de sus propósitos y objetivos, la ley destacó en sus Considerandos lo siguiente:

“Que entre las manifestaciones del progreso moderno, como signo evidente del adelanto cultural, está el de la satisfacción de una vida más cómoda, más higiénica y más agradable, buscando dentro del bienestar individual, el interés colectivo...”

Que hace más de medio siglo se inició este movimiento en varias naciones, significándose por la mejor disposición de las grandes ciudades, provocando su embellecimiento, su circulación más perfecta y la distribución racional de sus actividades dentro del área de su posible ensanche, en un periodo inmediato;

¹⁴⁸ Se destaca el nombre del titular de la Secretaría, porque en el contexto del sistema político mexicano y de la cimentación del presidencialismo a partir de esa época, desde 1939 el Gral. Andrew Almazán disputaría la candidatura oficial primero y después como opositor al candidato del partido oficial (*Partido de la Revolución Mexicana*), con obvios resultados negativos para sus intereses. Con ese antecedente, me atrevo a especular que quizás por esa razón el proyecto de implantación de la planeación como sistema quedó en suspenso por varias décadas. Ver Garrido, Luis Javier. Op. Cit. Capítulo V “10. La Campaña Presidencial de 1939 – 1940”. Págs. 369 a 376.

Que México ha llegado a un momento histórico en que no debe continuar apartado de este movimiento general, porque llegaría dentro de poco tiempo a tales condiciones de atraso, que el contraste existente sería cada vez más desfavorable para promover su franco desarrollo material y constructivo;

Que dentro de la época de realidades reconstructivas en que debemos vivir, conviene aprovechar las ventajas de nuestra situación geográfica y sin dejar de conservar nuestras tradiciones históricas, urge proceder a formular una serie de estudios para encauzar las actividades de la Nación y coordinar los esfuerzos de sus habitantes hacia una era de prosperidad que asegure la paz orgánica que todos anhelamos conquistar;

Que para lograr los mejores resultados en una acción coordinadora de conjunto, deben emprenderse los estudios y las investigaciones necesarias que serán consignados en documentos gráficos que normen los trabajos que deben ejecutarse en el futuro;

Que estos asuntos deben encomendarse a un cuerpo técnicamente capacitado que funcione en la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, por ser la más indicada para encargarse de esta labor”.¹⁴⁹

Sobre la planeación, la ley la definió como un medio para coordinar y encauzar las actividades de la administración pública y así conseguir el desarrollo material y “constructivo” del país de acuerdo con sus características topográficas, climáticas, geográficas, demográficas y económicas.

¹⁴⁹ LEY SOBRE PLANEACIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA. Diario Oficial de la Federación de 12 de julio de 1930. Considerandos. Págs. 6 y 7.

Para ese efecto propuso la creación de un documento técnico, sumamente complejo, que comprendiera todos esos factores del país: el *Plano Nacional de México*.

El denominado *Plano Nacional* consistiría entonces en una recopilación de documentos sobre la realidad del país, actualizado por periodos determinados y con la finalidad de servir de sustento para las decisiones de gobierno del ejecutivo federal. Por disposición expresa se le consideró con la naturaleza de un reglamento administrativo.

Por su parte, la *Comisión Nacional de Planeación* (CNP por sus siglas) se estableció con el carácter de cuerpo consultivo del otro organismo, esto es, de la *Comisión de Programa*.

La *CNP* estuvo conformada por un representante de cada dependencia de la administración pública federal, así como de las siguientes instituciones:

- Universidad Nacional Autónoma de México;
- Academia Nacional de Historia y Geografía;
- Asociación de Ingenieros y Arquitectos;
- Asociación Médica Mexicana;
- Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana;
- Barra de Abogados;
- Centro Nacional de Ingenieros;
- Comisión Nacional Bancaria;
- Comisión Nacional de Turismo,
- Confederación de Cámaras Agrícolas;
- Confederación de Cámaras de Comercio;
- Confederación de Cámaras Industriales;
- Sociedad de Arquitectos Mexicanos;
- Sociedad Científica “Antonio Alzate”;

- Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, y
- Unión Nacional de Propietarios de Casas.

El carácter de miembro de la *CNP* fue remunerado, con cargo al presupuesto de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, pero con la renovación anual de sus integrantes.

El Presidente de la República se consideró como presidente honorario de la *CNP* y el Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas como presidente ejecutivo.

En cuanto a la *Comisión de Programa*, se constituyó como un órgano dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, con la finalidad de ser el ente operativo de la *CNP*.

De esta forma a la *Comisión de Programa* se le asignó la elaboración de todos los estudios y documentos técnicos nacionales aprobados por la *CNP*, entre ellos:

- Levantamientos topográficos y fototopográficos;
- Cartas geográficas, meteorológicas, climatéricas y geológicas;
- Planos catastrales;
- Determinación de los caracteres de la casa habitación mexicana;
- Enciclopédica Cívica Nacional, y
- Museo Plástico, para dar a conocer los monumentos y bellezas naturales.

Una característica importante de la *Comisión de Programa*, fue la de tener el rango de autoridad central en materia de planeación, y de órgano consultivo para Estados y Municipios en la conformación y vigilancia de las respectivas Comisiones Locales y Municipales de Planeación.

Con ese carácter de autoridad rectora, la ley dispuso que todos los proyectos de obras materiales elaborados por las dependencias del gobierno federal que tuvieran alguna vinculación con el *Plano Nacional*, tendrían forzosamente que contar con la autorización de la *Comisión de Programa* y, en caso de rechazo, se sometían a consulta de la *CNP* y a resolución del Presidente de la República.

Del análisis histórico-comparativo de ese documento legislativo, se puede llegar a la conclusión de que se trató más que del establecimiento de un sistema de planeación en nuestro país, de un proyecto de programa de ordenación y reestructuración de las actividades de la administración pública.

Así como también, para la elaboración de estudios técnicos con la finalidad de conocer la realidad del México de esa época, ante la nula existencia de datos estadísticos.

En el comparativo indicado con respecto a la URSS, destaca señalar que mientras en Rusia se pretendió en 1928 un viraje radical y firme en el desarrollo económico producto del movimiento revolucionario, en México, con las disposiciones constitucionales de 1917, hasta 1930 se intentaba conocer por vez primera la realidad del país para así proponer algún tipo de desarrollo.

Para 1933, y sobre todo con los documentos técnicos elaborados oficialmente desde la *Comisión de Programa*, la campaña para el periodo presidencial 1934 – 1940 contó para el partido oficial (*Partido Nacional Revolucionario*) con “*candidato de unidad*” en la persona del Gral. Lázaro Cárdenas Del Río y con un documento básico de gobierno al que le dieron el nombre de “*Plan Sexenal*”.¹⁵⁰

¹⁵⁰ El “Partido Nacional Revolucionario (*PNR*)”, creado formalmente el 4 de marzo de 1929, fue el mayor proyecto político del Gral. Plutarco Elías Calles, que puede entenderse por sus objetivos desde varias perspectivas cumplidas: 1) Para someter y unificar a las fuerzas revolucionarias tras el asesinato del Gral. Álvaro Obregón (aglutinó a 128 partidos regionales o locales de 28 estados de la República); 2) Para

En efecto, al primer documento que surgió del México post-revolucionario con el nombre de *Plan Sexenal 1934-1940*, en realidad fue más bien un programa de gobierno elaborado desde las oficinas de campaña del candidato del partido oficial, siguiendo las directrices que marcaba el “*Jefe Máximo Calles*”.

Se dice que se trató de un programa de gobierno por varias razones: fue elaborado un año antes del periodo al que le correspondía su ejecución; se elaboró desde las oficinas de campaña del partido oficial, y se trató de implementar lo que se consideraba necesario para el país para esa época, desde la óptica del grupo revolucionario en ejercicio del poder político.

Pero además, en el ámbito internacional se presentó la grave coyuntura de la “*gran crisis o gran depresión*” (1929 – 1933) que en buena medida desenmascaró los inconvenientes del capitalismo en los grandes países occidentales; y, por otra parte, ya se tenían noticias de los avances de la planificación soviética.

Así lo sintetiza la investigadora Chapoy Bonifaz al señalar:

“El Plan 1934 – 1940 se inspiró en la política de intervención estatal que los países occidentales más desarrollados habían adoptado como respuesta a la crisis económica mundial, y en parte en lo que se sabía de la planeación soviética. El documento fue elaborado y ratificado por el Partido Nacional Revolucionario siguiendo instrucciones del expresidente Calles –que todavía detentaba el poder político-, y no era más que un bosquejo general de la

implantar un solo centro de ideología política emanado de la Revolución Mexicana; 3) Para establecer un mecanismo de control en la selección de los candidatos a puestos de elección popular, principalmente para el cargo de Presidente de la República, y 4) Para erigirse en el “Jefe Máximo”, por encima del Presidente en turno. El *PNR* se convirtió así, desde su nacimiento en el partido oficial del grupo revolucionario en el poder. En 1938 transformó su denominación a “Partido de la Revolución Mexicana (*PRM*)” y en 1945 en “Partido Revolucionario Institucional (*PRI*)” con el que se le conoce hasta la fecha. Después del periodo conocido como “maximato callista” (1928 – 1935), cimentó su poder y fuerza política en la figura presidencial que ejerció y detentó hasta el año 2000. Ver Garrido, Luis Javier. Op. Cit. ; y, KRAUZE, Enrique.- “La Presidencia Imperial. Ascenso y Caída del Sistema Político Mexicano” y “Biografía del Poder”. Tusquets Editores. México, 1987.

*política económica que debía seguir su sucesor, Cárdenas, quién no participó en su redacción...”*¹⁵¹

En el documento, se delinearon estrategias para reestructurar a la administración pública, promover el inicio de la reforma agraria, nacionalización de los recursos naturales, reestructuración de las regiones mineras productivas y de las actividades comerciales e industriales.

Asimismo, se propugnó por el mejoramiento social y económico de campesinos y obreros, además de reafirmar la independencia del Banco de México, incrementando sus reservas de oro.¹⁵²

Para la ejecución del plan se creó el denominado “*Comité Asesor Especial*”, que venía a sustituir a la *Comisión de Programa* y estaba integrado por representantes de diversas dependencias de la administración pública, del Banco de México, del Banco de Crédito Ejidal y de la Comisión Nacional de Irrigación.¹⁵³

En lo que considero un grave error de estrategia, para este plan se realizó un viraje de competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas a la de Gobernación, como encargada de su coordinación y vigilancia. Las complicaciones con las que se encontró desde el inicio esta dependencia, motivaron la decisión para que en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935 se creara la Secretaría de Economía Nacional.¹⁵⁴

Dentro de la vigencia de este Plan Sexenal, ya con el control político por parte del presidente Cárdenas –después de varios incidentes de confrontación, el

¹⁵¹ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. Op. Cit. Pág. 4.

¹⁵² VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel. Op. Cit. Pág. 24.

¹⁵³ Idem. Pág. 25.

¹⁵⁴ Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1935.

Gral. Calles fue obligado a salir del país el 10 de abril de 1936-¹⁵⁵, se llevaron a cabo dos importantes actos de ejercicio de soberanía que ni siquiera eran mencionados en el texto de dicho plan: la expropiación de los Ferrocarriles Nacionales de México en 1937 y la expropiación petrolera en 1938 con la creación de la paraestatal Petróleos Mexicanos.

A finales de 1939, previo a otra importante elección presidencial, la dirección del *Partido de la Revolución Mexicana* encaminó sus objetivos a la elaboración del “*Plan Sexenal 1940 – 1946*”; documento que finalmente fue sometido a la aprobación de su Asamblea Nacional en el mes de noviembre de ese año.

En esta relación de antecedentes, cabe destacar el contexto en el cual se desarrolló este segundo documento de gobierno.

A partir de que el presidente Lázaro Cárdenas logró fortalecer la figura presidencial, creando las bases del sistema político que perduraría hasta el final del siglo XX, el partido oficial tuvo transformaciones constantes para asegurar el control de las grandes organizaciones populares, de burócratas, de obreros y de campesinos (incluso en una primera etapa de los militares).

Por otra parte, la política Cardenista de decidida injerencia del Estado en la economía (grandes expropiaciones, reforma agraria sin precedentes, educación de tipo socialista)¹⁵⁶, así como la forma de organización de masas, aunado a la fortaleza de un partido único en la vida nacional, crearon también una serie de presiones y de reacciones al interior del país (sectores conservadores y del capital), materializándose el 17 de septiembre de 1939 con la creación del primer partido de oposición real al régimen: el *Partido Acción Nacional (PAN)*, por sus siglas).

¹⁵⁵ Boletín No. 45. Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca. Publicación Cuatrimestral. “*Plutarco Elías Calles desde su Exilio 1936 – 1940*”. Enero-abril 2004. México.

¹⁵⁶ En su IV Informe de Gobierno el Presidente Cárdenas expresó: “*El Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país... y no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y del orden público*”. ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc. Op. Cit. Pág. 133.

El *PAN* sería la primera fuerza política de derecha que representó los intereses de la clase media alta y alta de la sociedad, del empresariado y del clero, teniendo en su principal figura ideológica a Manuel Gómez Morín, el mismo que participó en los inicios del Banco Central o Banco de México.

También, en ese que fue otro violento proceso electoral, el *PAN* postuló como su candidato a la presidencia al Gral. Juan Andrew Almazán que ya para entonces se había deslindado totalmente del régimen y obtenido una popularidad que llegó a preocupar al partido oficial y a su candidato Gral. Manuel Ávila Camacho.

Es interesante anotar que después de ser un contrincante político radical, cuando el *PAN* llega a la Presidencia de la República en el año 2000, continúa la misma línea de planeación que evolucionó de los gobiernos cimentados a partir de la época post-cardenista.

El segundo *Plan Sexenal* resultó de fondo exactamente igual que el anterior; se trató de un programa de gobierno instrumentado por el presidente saliente para su aplicación por el presidente entrante.

En este documento se propuso la creación de la “*Comisión Federal de Planeación*”, con carácter de órgano consultivo, misma que para 1944 a finales de la guerra mundial y por acuerdo presidencial se transformó en la “*Comisión Nacional de Planeación para la Paz*”.¹⁵⁷

Este segundo *Plan Sexenal* padeció los mismos inconvenientes de operatividad que el primero pero con un factor externo que, si bien en el ámbito internacional ya se esperaba, lo cierto es que México nunca estuvo preparado para ello: la Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945).

¹⁵⁷ Diario Oficial de la Federación de 29 de julio de 1944. VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel. Op. Cit. Págs. 25 y 26.

Este factor fue determinante para que en poco tiempo los diagnósticos de gobierno señalados en el plan fueran totalmente abandonados y se llevara al país al escenario de una economía de guerra que ya imperaba en el mundo, particularmente en los Estados Unidos de América.

El panorama del país fue transformándose; a partir de 1941 se inició una reorientación de la política económica encaminada a fortalecer la inversión privada y a promover la industrialización del país (política fiscal accesible y de exenciones, además de política arancelaria proteccionista).

En 1942 se realizó la hasta entonces mejor renegociación de la deuda externa, reduciéndola de 510 a 50 millones de dólares; y por los efectos del conflicto bélico, la balanza comercial resultó favorable, con el notable aumento de exportaciones a los Estados Unidos ante el cierre de los mercados europeos. Sin embargo y no obstante el crecimiento señalado, se iniciaba la característica de crecimiento con proceso inflacionario que se mantendría en el futuro.¹⁵⁸

Como nota sobresaliente, a partir de entonces y hasta nuestros días, el desarrollo de México sólo pudo entenderse, proyectarse y evaluarse por el lapso del ejercicio de poder presidencial, esto es, por sexenios de gobierno.

1.2 Segunda Etapa: Búsqueda de la Modernización y Reforma Administrativa. La estrategia de programación con base en el gasto público.

A partir del año de 1946, comienza lo que considero es la fase de transición entre lo meramente coyuntural del desarrollo a la de construcción de un aparato administrativo moderno que permitiría a los sucesivos gobiernos el

¹⁵⁸ ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc. Op. Cit. Capítulo VI. “Las Políticas Económicas en México”. Págs. 175 y 176.

implementar mecanismos de planeación relativa, especializada y limitada a periodos de corto plazo.

Es decir, a partir del sexenio del Lic. Miguel Alemán Valdez (1946 – 1952) y hasta la publicación de la Ley de Planeación en 1983, fue una constante en los presidentes mexicanos, el incorporar programas de planeación a niveles locales o por regiones determinadas, en materias especializadas del desarrollo y en plazos menores a su periodo de gobierno de seis años.

En el contexto político, México se consolida como país bajo un poderoso sistema presidencialista que domina todos los aspectos de la vida nacional, teniendo en su partido oficial (*Partido Revolucionario Institucional*) y en su aparato burocrático, las herramientas para proyectar el destino del país siempre a voluntad del presidente en turno.

En el escenario internacional, en 1946 surgen operativamente dos organismos que mantendrían una interrelación e injerencia permanente y constante en el desarrollo de los países, sobre todo de aquellos menos favorecidos con el crecimiento económico y el bienestar general (los llamados subdesarrollados): el *Banco Mundial* y el *Fondo Monetario Internacional*.¹⁵⁹

También, a partir de 1946 se inicia un incremento constante de las inversiones extranjeras en México, particularmente de las empresas trasnacionales norteamericanas. Sin la amenaza del fascismo, los Estados Unidos buscaron afianzar su hegemonía absoluta en el continente, como una estrategia frente a los coqueteos del socialismo soviético a los países pobres de Latinoamérica.¹⁶⁰

¹⁵⁹ URZÚA, Carlos M.- “Medio Siglo de Relaciones entre el Banco Mundial y México”. El Colegio de México. Serie Jornadas. No. 132. 1ª edición. México, 2000. Págs. 13 a 20. Al decir del Dr. Urzúa el Banco Mundial surgió formalmente en 1944 con el nombre de Banco Internacional de Fomento y Reconstrucción, en la reunión de Bretton Woods, presidida nada menos por John Maynard Keynes y a la que por cierto estuvo representado México entre los 19 países latinoamericanos presentes.

¹⁶⁰ CECEÑA, José Luis.- “México en la Órbita Imperial”. Ediciones El Caballito. 17ª edición. México, 1970. Capítulo IV. “De la Segunda Guerra Mundial a 1969”. Págs. 125 a 198.

Todavía entre 1942 y 1948, México tuvo que desembolsar cerca de 50 millones de dólares como compensación de la propiedad expropiada a las empresas norteamericanas por la crisis petrolera de 1938.¹⁶¹

En la parte de la organización administrativa, el 21 de diciembre de 1946 se publica la “*Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*”, la cual además de incorporar un mayor número de Secretarías al transformar Departamentos Administrativos en Secretarías de Estado (es el caso de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social), cambia la denominación de Secretaría de Economía Nacional para dejarla sólo en Secretaría de Economía y crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.¹⁶²

La dependencia de Economía recibe la atribución de supervisar todo lo concerniente a la estadística nacional y de coordinarse con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la preparación de los proyectos de ley de ingresos y presupuesto de egresos de la Federación.¹⁶³

Asimismo y como se indicó en el capítulo anterior, en 1947 se publica la “*Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*”¹⁶⁴; constituyendo la primera medida tendiente a organizar este tipo de entidades, manteniendo su operatividad bajo el esquema de acción del gobierno en su conjunto.

Estableció dependencias de control global correspondiendo dicha competencia a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y a la novedosa Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

¹⁶¹ Tan sólo la *Standard Oil of New Jersey* recibió 18.3 millones de dólares con motivo de esa compensación. SHULGOVSKI, Anatol.- “México en la Encrucijada de su Historia”. Ediciones de Cultura Popular. 7ª reimpresión. México, 1980. Pág. 482.

¹⁶² De hecho la administración pública quedó integrada por 13 Secretarías de Estado y sólo 2 Departamentos Administrativos (los Departamentos Agrario y del Distrito Federal). MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.- “Derecho Administrativo”. Editorial Oxford. 4ª edición. México, 2000. Pág. 72.

¹⁶³ Artículo 34. LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO. Diario Oficial de la Federación de 21 de diciembre de 1946.

¹⁶⁴ Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1947.

Era claro que para el primer gobierno encabezado por un político civil y no miembro del cuerpo castrense, la política de inversiones era uno de los dos ejes de crecimiento y desarrollo del país. El otro, lo constituía la construcción de obras de infraestructura.

Como el ahorro interno era insuficiente, la política de inversión tenía un sustento fundamental en el financiamiento externo. Por esa razón y como parte de la estrategia de modernización administrativa se creó un organismo especializado en 1948: la *Comisión Nacional de Inversiones*.¹⁶⁵

Este organismo quedó supeditado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero también, como se le atribuyeron facultades de control con respecto a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal en términos de la ley correspondiente, tenía una relación directa con la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Esa interrelación de dependencias con la Comisión, al final de cuentas estropearía la efectividad de su operación y marcaría el inicio del enfrentamiento entre Secretarios de Estado, así como de los sucesos en esta materia para el futuro.

Por tal razón, a sólo un año de su creación, mediante decreto de 19 de diciembre de 1949 se resolvió la disolución de la Comisión, dejando las atribuciones de control sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal en dos grupos: uno bajo la responsabilidad de Hacienda y Crédito Público y el otro para Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

En el contexto económico, el periodo de 1946 – 1952 se caracterizó por una continuación del proceso de “*desarrollo inflacionario*” iniciado desde las

¹⁶⁵ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1948.

políticas nacionalistas del Gral. Cárdenas, pero ya con una fuerte presión al tipo de cambio fijo.

El investigador Dr. Carlos Urzúa lo explica de la siguiente forma:

*“Durante el gobierno de Alemán... el nuevo modelo de desarrollo económico hacia el interior se asumió plenamente. En cierto modo resultaba natural seguir esa estrategia, dado los cambios bruscos que enfrentó la economía durante los primeros años de su gobierno. Al terminar la guerra, el flujo de manufacturas extranjeras hacia México se incrementó de manera importante, no sólo porque muchos de los países industrializados abandonaron la producción bélica sino también debido a que la economía mexicana estaba creciendo a un ritmo cada vez mayor, a lo que se sumaba el hecho de que, bajo un tipo de cambio fijo, el peso estaba cada vez más sobrevaluado. Como consecuencia, ...en 1947 el Banco de México se vio forzado a solicitar al Fondo Monetario Internacional, por primera vez, una transacción cambiaria por 22 500 millones de dólares para apoyar el peso mexicano”.*¹⁶⁶

A pesar de todos esos esfuerzos en julio de 1948 sobrevino la devaluación; pero, como lo expresa el Dr. Urzúa, con una fluctuación de casi un año que molestó enormemente al Fondo Monetario Internacional. La paridad pasó de 4.85 pesos por dólar en julio de 1948 a 8.65 pesos por dólar a junio de 1949.¹⁶⁷

Sin embargo, esa no sería la única calamidad del sexenio que finalizaba. Para mediados de 1952, comenzaría un fenómeno que sería una constante en los sexenios a partir de la década de los 70's ante inestabilidad económica: la fuga de capitales.

¹⁶⁶ URZÚA, Carlos M. Op. Cit. Págs. 21 y 22.

¹⁶⁷ Idem.

En 1953, ya en el periodo del presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952 – 1958), se constituyó la “*Comisión de Inversiones*”, dependiente de la Dirección General de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esta Comisión tenía a su cargo la responsabilidad de integrar en un solo “*paquete*” el programa de inversiones de todas las dependencias y entidades de la administración pública federal para el periodo de 1953 – 1958.

Con esa información, se proyectó establecer el denominado “*Programa Coordinado de Inversiones del Gobierno Federal*”.

Sin embargo, la eficiencia de este organismo distó mucho de cumplir sus objetivos. Entre las causas que provocaron ese resultado, según los investigadores Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, destacó el hecho de que no podía estar subordinado a una dependencia por la importancia de su actividad:

*“Muchas fueron las causas que se atribuyeron a la inoperancia tanto de la Comisión Nacional como del Comité de Inversiones, pero quizá la razón que más frecuentemente se esgrimió para impugnarlos fue que se trataba de organismos tan poderosos que rebasaban, en algunos aspectos, las facultades de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por esta razón, el 7 de septiembre de 1954 (D. O. 29-X-1954) se expidió un nuevo acuerdo, disponiendo que el Comité de Inversiones pasara a depender directamente del Presidente de la República”.*¹⁶⁸

En su nueva constitución, la *Comisión de Inversiones* como órgano dependiente de manera directa del Presidente de la República, mostró

¹⁶⁸ CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Op. Cit. Pág. 47; y VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel. Op. Cit. Pág. 27.

resultados más satisfactorios en la manera de coordinar y vigilar las inversiones del sector público.

El documento elaborado por la Comisión constituyó el *“Programa de Inversiones 1953 – 1958”*, el cual representó un notorio avance con respecto a la incipiente planeación de los años treinta.

Así lo considera José Manuel Villagordoa al citar la referencia al respecto de Leopoldo Solís de su obra *“Planes de Desarrollo Económico y Social en México”*:

“Leopoldo Solís afirma que el mérito de este programa de inversiones constituyó un avance metodológico sustancial respecto a los dos planes sexenales anteriores, porque se encuadraba dentro de un esquema de contabilidad nacional, planteaba cuantitativamente el manejo de variables y señalaba una estrategia de acción para toda la economía, basada en la experiencia económica de los años precedentes”.¹⁶⁹

Por otra parte, su operatividad que abarcó hasta el final de ese sexenio, demostró que era posible realizar la planeación tanto de inversiones como de gasto público, por lo que se inició el diseño de un sistema centralizado que abarcara tanto la planeación como la presupuestación del gasto público.

Es decir, iniciaba la estrategia de contar desde el ámbito de la administración pública centralizada, con dos dependencias estratégicas: una para el control y proyección de los ingresos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), y otra

¹⁶⁹ SOLÍS, Leopoldo.- *“Planes de Desarrollo Económico y Social en México”*. Editorial Diana. México, 1980. En VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel. Op. Cit. Pág. 27. Como referencia, Leopoldo Solís se desempeñó como Director General de Estudios Económicos de la Secretaría de la Presidencia en el sexenio de 1970 – 1976.

con respecto del presupuesto de egresos (la propuesta de Secretaría de Planeación y Presupuesto).¹⁷⁰

Con ese diseño, se preparó la estrategia de fijar la planeación por la decisión administrativa de programación y ejecución del gasto público. No se trataba entonces de un sistema de planeación del desarrollo económico nacional, sino más bien, del gasto público como mecanismo para su racionalización, ejecución y control.

En el contexto económico, para 1954, la presión constante hacia el peso mexicano provocada desde la devaluación de 1949 trajo como consecuencia que el Banco de México anunciara en el mes de abril la nueva paridad a 12.50 pesos por dólar, con una nueva solicitud de ayuda al Fondo Monetario Internacional que finalmente fue por 22.5 millones de dólares.¹⁷¹

Sin embargo y no obstante esa medida de depreciación del peso, la recuperación de la economía mostró lo que se ha considerado como un eficiente manejo de devaluación para reducir el déficit inflacionario.¹⁷²

El investigador Cuauhtémoc Anda lo sintetiza de la siguiente forma:

¹⁷⁰ Don Eduardo Bustamante, en diciembre de 1958 primer Secretario del Patrimonio Nacional (en lugar de la Bienes Nacionales e Inspección Administrativa), señaló entonces que era necesario que “*la planeación se atribuya como función administrativa a una Secretaría de Estado*”, siendo indispensable una reforma constitucional primero para establecer la planeación y después otra reglamentaria para asignar dicha función a una nueva Secretaría de Estado que se encargue de las actividades administrativas de planeación y del presupuesto; dependencia a la que denominó como *Secretaría de Planeación y Presupuesto*. Pero también proponía la constitución de un “*Consejo de Política Económica*”, integrado con representantes de todos los sectores de la sociedad, el cual, por conducto de esa novedosa Secretaría de Estado (que finalmente fue la Secretaría de la Presidencia, creada también con la Ley de 1958) sometería el proyecto de un “*plan económico*” al Presidente de la República. Citado por CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Op. Cit. Págs. 48 y 49.

¹⁷¹ URZÚA, Carlos M. Op. Cit. Pág. 27; y ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc. Op. Cit. Pág. 182.

¹⁷² De acuerdo con el Dr. Urzúa, “*las tasas de crecimiento del PIB (Producto Interno Bruto) fueron muy altas durante los tres primeros años después de la devaluación (10, 8.5 y 6.8%), y sólo hubo un ligero aumento de la inflación durante 1955*”. Op. Cit. Pág. 30.

*“Con la política de fomento a la industria, la moderación del gasto público, el equilibrio del presupuesto basado esencialmente en una mayor utilización del crédito externo y la política monetaria que fijó la paridad cambiaria en 1954, el gobierno logró poner fin a la espiral inflacionaria que hasta entonces había estado acompañando el crecimiento económico del país, permitiendo con ello que México entrara en la etapa del ‘desarrollo estabilizador’, triunfo que habría de causar el asombro de mucha gente y hasta la envidia de los países latinoamericanos que no habían podido abatir la inflación. Ese triunfo, fue considerado como ‘el milagro mexicano’ ”.*¹⁷³

En la vida política, el control político del Presidente en turno y del partido hegemónico (*Partido Revolucionario Institucional*), mantenían garantizado el proceso de sucesión presidencial cada seis años, reforzando aún más el sistema presidencial en México.

Para iniciar el periodo 1958 – 1964, el presidente Adolfo López Mateos promovió una iniciativa de nueva *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* que finalmente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1958 y en vigor a partir del 1º de enero de 1959.

En dicha ley se amplió a quince el número de Secretarías de Estado y se establecieron tres Departamentos Administrativos. Entre los cambios importantes con relación a la de 1946, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se transformó en Secretaría del Patrimonio Nacional y se creó la Secretaría de la Presidencia.

Esta transformación administrativa tendía a establecer gradualmente los cimientos de lo que en el futuro sería un sistema centralizado de planeación nacional desde la vertiente del ejecutivo federal.

¹⁷³ ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc. Op. Cit. Pág. 182.

Se trataba de encontrar que otras dependencias, dónde no se incluyera a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, manejaran la planeación del gasto y de la inversión.

A la Secretaría de la Presidencia (*SP*, por sus siglas), cuya denominación causó de inicio algunas confusiones siendo que se trataba de una Secretaría de Estado igual que las demás y en la misma jerarquía, se le asignaron las atribuciones que tenía la anterior *Comisión de Inversiones*.

En consecuencia y en un esquema que se repetiría en la década de los noventa, dicha Comisión al pasar a una dependencia centralizada se convirtió en una unidad administrativa subordinada: la *Dirección General de Inversiones Públicas*.

Asimismo, por virtud de dicha ley, se constituyeron unidades de planeación en todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, con la finalidad de elaborar los programas de inversión.

Con esas atribuciones, la *SP* debía coordinar los programas de inversiones y planear la inversión pública. Sin embargo, no se le otorgó competencia sobre la preparación del presupuesto de egresos, con lo cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantuvo la responsabilidad y control sobre la proyección de los ingresos y egresos públicos.

Por acuerdo de 29 de junio de 1959, el presidente López Mateos ordenó a las dependencias y entidades elaborar los anteproyectos de inversión para ser presentados a la *SP* a fin de condensarlos en un documento global que sería sometido a la decisión del ejecutivo federal.

Por virtud de ello, la SP tenía la competencia de vigilancia de la inversión pública en general y de hacerla armónica con la inversión privada, para a su vez servir de pauta en el desarrollo económico y social del país.

En ese contexto, finalmente la SP culminó el denominado “Programa de Inversiones del Sector Público 1960 – 1964”. Este documento puede evaluarse desde varias perspectivas: representó otro serio avance de modernización administrativa, pero a la vez advirtió las carencias para elaborar programas de largo plazo. De “planeación” ni se podía mencionar, en tanto que no existía la posibilidad real, material y técnica para formular un plan nacional de desarrollo.

José Manuel Villagordoa lo expresa de la forma siguiente:

*“A nuestro juicio, este fue el primer intento formal que integra todo un proceso de programación con bases homogéneas y generales. No obstante, cabe hacer hincapié que la instrumentación jurídica de las medidas adoptadas para exigir a las dependencias y entidades la formulación de sus programas estaba orientada a efectuar con posterioridad los planes económicos y sociales. Bajo tal circunstancia aún cuando la Secretaría de la Presidencia contaba con facultades de planeación central para solicitar información de todos los responsables del ejercicio del gasto, no fue posible que la misma efectuara un ‘Plan Global de Desarrollo’ puesto que no se contaba con la estructura técnica capaz de asegurar una coordinación eficaz de las tareas encaminadas a elaborar el plan, ni existía apoyo legal que pudiera vincular el régimen de responsabilidades en la función pública con respecto a la observancia del plan”.*¹⁷⁴

Partiendo de la estrategia del gasto público y desde la óptica de la administración pública, para 1962 se vio la necesidad de formular planes

¹⁷⁴ VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel. Op. Cit. Pág. 28.

nacionales de desarrollo. Sin embargo, para ello era necesario que las dependencias clave (Secretaría de la Presidencia y Secretaría de Hacienda y Crédito Público) pudieran coordinar sus acciones.

El 2 de marzo de 1962 se publicó un acuerdo del ejecutivo federal disponiendo, con fundamento en la ley, la creación de una *Comisión Intersecretarial* con representantes de ambas Secretarías de Estado. La finalidad: preparar un documento que sea más amplio que un programa de inversiones públicas; un proyecto de plan económico, aunque ya de entrada limitado por cuestión de temporalidad.¹⁷⁵

De esta forma surgió el documento denominado "*Plan de Acción Inmediata 1962 – 1964*", caracterizado fundamentalmente por continuar lo que se consideraba planeación con base en el cálculo, monto y financiamiento del gasto y de la inversión públicas, como pautas para obtener una tasa mínima de crecimiento medio anual del producto interno bruto (*PIB*, por sus siglas) del 5.4%.¹⁷⁶

El escenario económico del país durante estos cambios, curiosamente fue de un crecimiento sostenido y estable. No por nada, al periodo que va de 1958 a 1970 (gobiernos de Adolfo López Mateos y de Gustavo Díaz Ordaz) se le ha denominado de "*desarrollo estabilizador*", con tasas de inflación históricas por abajo del 3% y crecimiento de los salarios reales (también por primera y única vez) del 10%.¹⁷⁷

¹⁷⁵La denominación en el Acuerdo presidencial fue más amplia y pretenciosa: "*Comisión Intersecretarial para formular Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social del País, a corto y largo plazo*". Diario Oficial de la Federación de 2 de marzo de 1962.

¹⁷⁶ WIONCZEK, Miguel S. – "Antecedentes e Instrumentos de Planeación en México", en "Bases para la Planeación Económica y Social de México". Editorial Siglo XXI Editores. 1ª edición. México, 1976. Págs. 47 a 50.

¹⁷⁷ Como lo indica el Dr. Urzúa, el término se atribuye al propio Secretario de Hacienda y Crédito Público de los dos sexenios (1958-1964 y 1964-1970), Antonio Ortiz Mena, durante su comparecencia en el encuentro anual del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en la Cd. de Washington D.C. en 1969. Los datos aparecen en Cuadro No. 1 "*Desempeño de la Economía Mexicana 1946-1994*". Op. Cit. Págs. 28, 29, 34 y 35.

La relación con la banca internacional se mantuvo estable, a pesar de la nacionalización de la industria eléctrica decretada por el presidente López Mateos en 1960 (en otro intrépido actuar de ejercicio soberano), que tuvo como antecedente ciertas presiones por parte del Banco Mundial pocos años atrás.¹⁷⁸

En el contexto internacional, en octubre de 1960 se creó el Banco Interamericano de Desarrollo (mejor conocido por sus siglas *BID*) y para 1961 surgió la estrategia promovida por el presidente norteamericano John F. Kennedy, que en Punta del Este culminó con la denominada “*Alianza para el Progreso*”, con el propósito de encauzar la ayuda económica a los países de Latinoamérica como medida de emergencia ante el triunfo de la revolución socialista en Cuba en 1959. (El tema se analiza en el siguiente Capítulo).

En 1965, la “*Comisión Intersecretarial para formular planes nacionales de desarrollo económico y social del país, a corto y largo plazo*” creada en 1962, culminó la elaboración del “*Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966–1970*”.

También en 1965, dentro de las medidas tendientes a proyectar la modernización del aparato administrativo del Estado, se crearon dos órganos clave: la “*Comisión de Administración Pública*” y la “*Comisión de Programación del Sector Público*”.¹⁷⁹

Ambas Comisiones, aunque operativamente sólo funcionaron un par de años, tuvieron el encargo de adecuar la administración pública en una reorganización

¹⁷⁸ El Dr. Urzúa señala que desde 1958 el Banco Mundial presionó al gobierno mexicano para que reajustara las tarifas eléctricas, solicitando un aumento para beneficiar a las compañías estadounidenses y canadienses que operaban ese sector en México. El incremento se produjo hasta 1961, cuando el monopolio estatal ya llevaba un año de actividades. Op. Cit. Págs. 36 y 37.

¹⁷⁹ La Comisión de Administración Pública estuvo presidida por el entonces Director Jurídico Consultivo de la Secretaría de la Presidencia, José López Portillo y Pacheco, quién en 1973 fungiría como Secretario de Hacienda y Crédito Público y en 1976 asumiría la Presidencia de la República, culminando con ese proyecto de reforma administrativa que llega a nuestros días. CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Op. Cit. Págs. 72 y 73.

macro-administrativa por ramos específicos y mecanismos de control sobre las entidades paraestatales.

Este sería el principio de la reforma que culminaría con la expedición de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* de 1976 aún vigente.

Más que de una *“planeación nacional del desarrollo”*, en esos años el gobierno federal buscaba implementar mecanismos de *“programación de las actividades de la administración pública”*.

La estrategia planteada podía explicarse de la siguiente forma: antes de planear, se requiere poner orden en la organización, funcionamiento y resultados del aparato administrativo. Se señalaba entonces, que esto era un primer paso para instaurar de manera definitiva un sistema de planeación global.

Como lo ha registrado la historia reciente de nuestro país, paradójicamente el proceso de *“desarrollo estabilizador”* tuvo desde su origen y hasta su culminación la reacción de varios sectores de la población (fundamentalmente de la clase media trabajadora) en contra del régimen presidencial.

Pero por mucho y hasta ese entonces, el incidente más trágico fue el desencadenamiento del movimiento estudiantil en 1968 y su final sangriento en Tlatelolco el 2 de octubre, precisamente cuando la mirada del mundo se colocaba en México, y concretamente en la Ciudad de México, como primer país de América Latina sede de los XIX Juegos Olímpicos.

Para 1970 y hasta 1982, los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez y de José López Portillo y Pacheco implantarían un nuevo modelo de desarrollo teniendo

como pauta el incremento en el gasto social con procesos inflacionarios constantes y un aumento desmedido de la deuda externa.¹⁸⁰

De hecho fue el propio presidente Echeverría quién definió su esquema como de “*desarrollo compartido*” para distanciarse del modelo aplicado por sus dos inmediatos antecesores, con el propósito -así se señaló- de involucrar en el crecimiento económico a todos los sectores sociales del país y no sólo a grupos privilegiados.¹⁸¹

Fue entonces que un nuevo proceso de intervención del Estado en la economía se preparó (a través del poderoso sistema presidencial y ya con un enorme aparato administrativo), con la bandera de volver a los postulados sociales del movimiento revolucionario iniciado en 1910.

En el esquema administrativo y con la misma intención de buscar una coordinación de actividades así como racionalización y control de recursos, en el periodo de 1970 – 1976 se crearon una serie de unidades administrativas:

- Con el antecedente de la Comisión de Administración Pública, se crea en la Secretaría de la Presidencia la Dirección General de Estudios Administrativos.¹⁸²
- Unidades de Programación en cada dependencia y entidad de la administración pública federal.¹⁸³

¹⁸⁰ De 1970 a 1976 tan sólo la deuda pública externa pasó de poco más de 4 mil millones de dólares a la histórica cifra de 19.6 mil millones de dólares. En el siguiente sexenio la cifra se triplicaría. URZÚA, Carlos M. Op. Cit. Págs. 46 a 48.

¹⁸¹ Idem. y, LOMELÍ, Leonardo y ZEBADÚA, Emilio.- “La Política Económica de México en el Congreso de la Unión (1970 – 1982)”. El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, Instituto Politécnico Nacional y Fondo de Cultura Económica. 1ª edición. México, 1998. Págs. 64 a 67.

¹⁸² El propio Dr. Alejandro Carrillo Castro, primer titular de esa unidad, refiere que en 1971 se creó la misma en sustitución de la Comisión de Administración Pública, con el encargo de elaborar un documento que resultaría clave en el siguiente sexenio: “*Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971 – 1976*”. CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Op. Cit. Pág. 75.

¹⁸³ Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de marzo de 1971.

- Comisión de Coordinación y de Control del Gasto Público. Con representantes de las Secretarías de la Presidencia, Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional.¹⁸⁴
- Comisiones Sectoriales:
 - Comisión Nacional de la Industria Azucarera.
 - Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica.
 - Comisión Nacional de Energéticos.
 - Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público.
 - Comisión Mixta de la Industria Textil del Algodón.

A mediados de 1975, el presidente Luis Echeverría autorizó la transformación en la forma de elaborar el presupuesto de egresos, para pasar de la detallada justificación de actividades diversas y dispersas a la programática – sectorial, con la intención de definir prioridades y asignaciones específicas de gasto.

Primeramente se promovió el denominado *“presupuesto con orientación programática”* (instaurado en el último año de la gestión – 1976) para finalizar con el *“presupuesto por programas”* o *“presupuestación programática”* que todavía se encuentra en vigor en nuestros días.¹⁸⁵

No obstante estas actividades de reforma administrativa, el 31 de agosto de 1976, ante la presión de un déficit comercial, endeudamiento extremo y fuga de capitales, el peso que había sostenido su paridad desde 1954 fue devaluado, provocando con ello una grave crisis de fin de sexenio que repercutió en la

¹⁸⁴ El Lic. José López Portillo, entonces integrante de la Comisión como Subsecretario del Patrimonio Nacional, realizó una expresión muy significativa sobre la forma de operatividad de las tres dependencias; la denominó *“el triángulo de eficiencia”*, por las funciones de asignación, control y evaluación del gasto público que por vez primera se aplicó en nuestro país. Citado en CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Op. Cit. Págs. 77 y 78.

¹⁸⁵ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. Op. Cit. Págs. 102 a 104.

economía de la gran mayoría de los mexicanos, con enorme descontento social y severa crítica a la gestión pública.¹⁸⁶

Pero a diferencia del proceso devaluatorio favorable de 22 años atrás, el presidente decidió mantener la moneda en situación de “flotación” para que las fuerzas del mercado determinaran la nueva paridad. La medida resultó peor: la fuga de capitales se incrementó y comenzaron serios rumores de un “golpe de Estado”.¹⁸⁷

Sobrevino una segunda devaluación anunciada el 27 de octubre de 1976, por la cual el peso mexicano perdió el 55% de su valor con respecto al dólar americano.¹⁸⁸

Finalmente sobrevino una tercera devaluación de la moneda mexicana en menos de un mes. El investigador Cuauhtémoc Anda lo refiere así:

“Se intensificaron los rumores y las fugas de capital... . El 22 de noviembre la Secretaría de Hacienda comunicaba a la Comisión Nacional de Valores la autorización para que las casas de cambio operaran divisas en sus respectivas oficinas, con lo cual desaparecía de manera temporal la función reguladora del Banco de México respecto a las fluctuaciones del peso. Esos comunicados, además de la confusión general que provocaron, sirvieron para que la cotización del dólar subiera de 24.32 a 28.48 la venta y de 24.08 a 28.20 la compra. Sin embargo, para el 30 de noviembre, la cotización del dólar había bajado a 22.50 la venta y 21.50 la compra. Curiosamente, un buen sexenio (según muestran los indicadores económicos), con grandes avances en aspectos sociales, educativos, culturales, de reconciliación con sectores

¹⁸⁶ LOMELÍ, Leonardo y ZEBADÚA, Emilio. Op. Cit. Págs. 143 y 144.

¹⁸⁷ SUÁREZ, Luis.- “Echeverría rompe el silencio”. Editorial Grijalbo. 5ª edición. México, 1979. “El golpe del peso y el peso del golpe”. Págs. 227 a 230.

¹⁸⁸ La paridad quedó en ese momento en 19.90 pesos por dólar; una semana después la misma se colocaba en 25.50 pesos por dólar, con lo cual la devaluación era ya del 100%; situación nunca antes acontecida en México. ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc. Op. Cit. Pág. 203.

*estudiantiles y de intelectuales, de una dinámica inserción en el mundo y, no obstante la formidable obra de infraestructura realizada, terminó con fuga de capitales en medio de rumores, hasta de Golpe de Estado. ¡Qué absurdo!”*¹⁸⁹

Los mexicanos conocimos entonces lo que era una crisis de fin de gobierno, frente a la cual no existió medida alguna para anticipar y corregir sus consecuencias.

En ese contexto, José López Portillo y Pacheco asumió la Presidencia de la República para el periodo 1976 – 1982. Por primera vez un funcionario formado en las áreas financieras y en el proyectado diseño de reforma administrativa desde su origen, asumía la titularidad del poder ejecutivo federal.¹⁹⁰

Sin embargo, en el escenario político se evidenció como nunca la nula vida democrática en el país. Por primera vez en el México post-revolucionario no hubo contendiente frente al candidato oficial; los votantes solamente tuvieron la opción de un candidato impuesto por el Presidente de la República a través de su partido oficial.

De inmediato, para el 1° de enero de 1977, entraron en vigor las iniciativas de ley que enmarcarían el ambicioso proyecto de planeación:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley General de Deuda Pública.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

En el periodo de 1980 a 1982 las siguientes:

¹⁸⁹ ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc. Op. Cit. Pág. 204.

¹⁹⁰ Su eslogan de campaña política enarbó el compromiso y la línea de lo que sería su gobierno en el proyecto de sistema de planeación que iniciaría formalmente y culminaría con su sucesor: “*La solución somos todos*”.

- Ley de Información Estadística y Geográfica y su Reglamento.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

En el nuevo esquema orgánico-administrativo, desaparecieron las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, y se creó la novedosa Secretaría de Programación y Presupuesto (*SPP*, por sus siglas).

El presidente López Portillo, con la experiencia que le dio su participación en la *Comisión de Administración Pública*, como funcionario en la Secretaría de la Presidencia y como Secretario de Hacienda y Crédito Público, encaminó el diseño de un nuevo “eje” de dependencias “*globales*”, separando los ingresos (Hacienda) de los egresos (Programación y Presupuesto) e instrumentando con base en estos últimos el sistema de planeación:

“Las decisiones fundamentales en materia macroadministrativa están tomadas en cuanto al arranque; falta tan sólo ya la operación de un sistema que hemos significado como ‘el eje’ de esta Reforma Administrativa, que para mí está constituido por la formación de una Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que corresponde el manejo global del proceso de planeación económica y social, desde su concepción hasta su evaluación, para retroalimentar el ciclo. La decisión más importante que se tomó para fundamentar esta reforma fue haber dividido la Secretaría de Hacienda entre Ingresos y Egresos, y haber otorgado a un solo centro de responsabilidad, a partir de la planeación, lo que antes se otorgaba a otra Secretaría a partir de la política de ingresos. Hemos pues querido subrayar con este propósito algo que es fundamental, concebir – como origen y fin del desarrollo- el instrumento de planeación y no el instrumento de captación de recursos; amarrar las decisiones fundamentales al

*plan y no al ingreso constituye, en el fondo, el secreto de esta Reforma Administrativa”.*¹⁹¹

Lo cierto es que este diseño reafirmó el proyecto siempre buscado de sujetar la planeación al gasto público y el presupuesto con base en los programas de la administración pública. En resumen, se sentaron las bases de lo que sería un sistema de planeación del ejecutivo federal (administración pública), mediante dos secretarías “eje” de política económica “global” y sobre la base de un presupuesto con orientación programática.

En la redacción original de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, se le otorgó a la SPP competencia en materia de planeación para:

“Artículo 32.-

I. Proyectar la planeación nacional de carácter global y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el plan nacional correspondiente;

II. Proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales la planeación regional, así como la ejecución de los programas especiales que le señale el Presidente de la República;

*III. Coordinar las actividades de la planeación nacional del desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de la administración pública federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo;”*¹⁹²

¹⁹¹ Palabras del Presidente de la República. México, 1977. Citado en CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Op. Cit. Pág. 89.

¹⁹² Texto original del Artículo 32 de la LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Op. Cit.

Para hacer frente a la crisis de 1976-1977, el gobierno mexicano firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional por cerca de mil millones de dólares, con servicio a tres años y complementado con un fondo de estabilización del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.¹⁹³

A pesar de la seria crisis, el país salía adelante, permitiendo que el gobierno incorporara su ambiciosa reforma administrativa. Sin embargo, dos factores, uno interno y otro externo, determinarían el resultado final de esas medidas y en general del gobierno de López Portillo con consecuencias que perdurarían a lo largo del siguiente sexenio (1982 – 1988).

En cuanto al primer aspecto, si bien el avance en la operatividad de la reforma administrativa se mantuvo durante 1977, para 1978 resultó obvia la descoordinación existente entre las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto. Ya en la práctica, no era posible definir el desarrollo con base en el presupuesto, como antes no lo había sido con sólo los ingresos.¹⁹⁴

Para finales de 1978 y primeros meses de 1979, de nueva cuenta, las diferencias entre los titulares de ambas dependencias se tornaron en rivalidad (incluso política), decidiendo finalmente el presidente la renuncia del Secretario de Programación y Presupuesto.

Este sería un suceso que se repetiría en el siguiente sexenio, pero con la renuncia del titular de Hacienda (Jesús Silva Herzog) y el triunfo del Secretario de Programación y Presupuesto (Carlos Salinas de Gortari) a mediados de

¹⁹³ URZÚA, Carlos M. Op. Cit. Pág. 56.

¹⁹⁴ Al iniciar el periodo 1976 – 1982, los Secretarios de Hacienda y de Programación fueron, respectivamente, Julio Rodolfo Moctezuma Cid y Carlos Tello Macías. El 16 de diciembre de 1977, después de una manifiesta discordia por el proyecto de presupuesto 1978 y sobre la actitud de México ante el Fondo Monetario Internacional, la pugna entre ambos Secretarios de Estado obligó al presidente a sustituirlos por David Ibarra Muñoz y Ricardo García Sáinz, en ese orden. LÓPEZ PORTILLO, José.- “Mis Tiempos. Biografía y Testimonio Político”. Parte Primera. Fernández Editores. 1ª publicación. México, 1988. Págs. 650 a 652.

1986, situación que incluso reafirmaría la llegada a la Presidencia de la República de éste último.

El 17 de mayo de 1979, tomó posesión de la *SPP* el Lic. Miguel De la Madrid Hurtado, formado en las áreas financieras del gobierno, con el encargo de elaborar un plan de desarrollo para aplicarse en la segunda mitad del sexenio.

En un escaso periodo de dos años y cinco meses, la *SPP*, con toda la responsabilidad depositada en materia de planeación del desarrollo, había tenido tres titulares.

El otro factor que incidió en el resultado final del sexenio fue el petróleo. Como lo indica el investigador Carlos M. Urzúa, hasta 1975 México fue importador de petróleo, en tanto que su industria era incapaz de satisfacer la demanda interna. Sin embargo, ante el descubrimiento de importantes yacimientos en los estados de Chiapas y Tabasco, para 1978 México se convirtió en el quinto país productor del energético en el mundo y el sexto por las reservas probadas.¹⁹⁵

Los registros de esa producción de riqueza energética, impactaron notablemente en el crecimiento del país. En 1978 la tasa del *PIB* pasó de un 3.3% del año anterior a un 7%; para 1979 subió a 9.9% y en 1980 quedó en 8.3%.¹⁹⁶

Así lo confirman los investigadores Antonio Lomelí y Emilio Zebadúa al señalar:

“El gobierno de José López Portillo consideraba que el petróleo proporcionaría los recursos necesarios para financiar un desarrollo independiente. Sin embargo, durante los cuatro años que duró el auge, la economía reveló

¹⁹⁵ En 1976 las reservas estimadas pasaron de 6 mil millones a más de 11 mil millones de barriles; para 1978 ya se calcularon en 40 mil millones y en 1982 pasaron a más de 72 mil millones. URZÚA, Carlos M. Op. Cit. Págs. 56 y 57.

¹⁹⁶ ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc. Op. Cit. Pág. 206.

*tendencias muy distintas. Aunque la inversión fue muy dinámica, su estructura estuvo fuertemente sesgada a favor de la industria petrolera y de los sectores comercial y de servicios. Con excepción de un pequeño repunte en la agricultura... la inversión pública registró una fuerte reorientación hacia la industria petrolera que atrajo casi la mitad de la inversión pública”.*¹⁹⁷

Ante ese panorama, el presidente autorizó a su Secretario de Programación y Presupuesto para culminar el plan de desarrollo. Mediante Decreto de 15 de abril de 1980 se aprobó el documento denominado “*Plan Global de Desarrollo 1980 – 1982*”.

La presentación de dicho documento fue todo un acontecimiento. Enmarcado más bien en el esquema político (al enfilarse la sucesión presidencial y siendo tradicionalmente los Secretarios de Estado los precandidatos seguros del Presidente), el evento realizado en el Salón de Recepciones de Palacio Nacional definió el futuro de México; pero no tanto por el sistema de planeación que se proyectaba, sino por el grupo político que garantizaba con ello su permanencia en el ejercicio del poder hasta el año 2000 y, algunos de sus miembros, todavía en puestos estratégicos del siguiente gobierno.¹⁹⁸

Con la asistencia de los miembros del gabinete legal y ampliado, de los poderes legislativo y judicial, gobernadores de todos los estados, representantes de las organizaciones de obreros y campesinos, así como del

¹⁹⁷ LOMELÍ, Leonardo y ZEBADÚA, Emilio. Op. Cit. Pág. 191.

¹⁹⁸ Las revistas especializadas en temas de política nacional de entonces (*Quehacer Político, Siempre!, Proceso, Contenido*, entre otras) señalaron en diversos artículos y editoriales que ese evento marcó la definición del Presidente para elegir a su sucesor en la persona del Secretario de Programación y Presupuesto. Como dato, tiempo después el propio José López Portillo y Pacheco, en su libro de memorias “*Mis Tiempos*” (Op. Cit.) confirmó esas especulaciones y las reiteró en la entrevista a Jorge G. Castañeda para su libro “*La Herencia*” (Editorial Punto de Lectura. 1ª edición. México, 2000). Entre los integrantes del equipo técnico-operativo en la elaboración del “*Plan Global de Desarrollo*”, figuraron los economistas Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, quienes en ese orden y después de Miguel De la Madrid gobernarían a México por espacio de 18 años hasta el 2000; año en que el partido oficial (PRI) pierde la Presidencia de la República y consolida la llegada al poder de la corriente de derecha con el Partido Acción Nacional (PAN).

sector empresarial e invitados especiales, se presentó el *“Plan Global de Desarrollo 1980 – 1982”*.

Como dato curioso o de interés, al realizar la investigación sobre los antecedentes de la planeación encontré un hecho que ningún autor sobre el tema indica y sí lo hace el propio José López Portillo en sus Memorias.

Al iniciar el año de 1978, la *SPP* tenía el encargo de presentar el anteproyecto del denominado *“Plan Quinquenal 1978 – 1982”*. Por la tarde del 3 de enero de ese año, en la Residencia Oficial de *“Los Pinos”*, el presidente López Portillo encabezó la reunión en la cual el todavía titular de esa dependencia, Ricardo García Sáinz, presentó el anteproyecto de dicho plan.

Así lo expresó en su diario de notas:

“Ayer (3 de enero de 1978), la Secretaría de Programación me presentó el anteproyecto de Plan Quinquenal. Aunque ya tiene algo, dista mucho de ser satisfactorio. Lo que me importaba era la metodología y ésta no estaba completa. Quiero que a partir de la Filosofía Política concibamos un modelo de país, fijemos objetivos al respecto, que podamos descomponer en metas ubicadas en tiempo y espacio, que se cumplan mediante actos específicos imputados a responsables del sector público, el privado o el social, mediante operaciones, convenciones o ampliaciones, con uso alternativo de recursos, todo lo cual nos lleve al presupuesto por programa, la Reforma Administrativa y reformas legales, con los procesos intermedios y suficientes de evaluación. No todo está; pero ya hay algo. Es el arranque.”¹⁹⁹

Pero además, el 30 de enero de 1978, se publicó el acuerdo presidencial que instaló formalmente el *“Sistema Nacional de Evaluación”*, dependiente de la oficina del presidente, con el propósito de que las acciones de la administración

¹⁹⁹ LÓPEZ PORTILLO, José.- *“Mis Tiempos”*. Op. Cit. Pág. 677.

pública tuvieran un nivel de eficiencia objetivo. Se criticó entonces con el argumento de que duplicaba las funciones de la *SPP*.²⁰⁰

Retomando el análisis sobre el *Plan Global*, tuvo cuatro objetivos nacionales básicos, sin sustento constitucional ni legal de fondo, y sólo con el fundamento en las atribuciones que la Ley Orgánica asignaba a la *SPP* :

- *“Reafirmar y fortalecer la independencia de México como Nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural;*
- *Proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda;*
- *Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente, y*
- *Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas”.*²⁰¹

La estructura del documento – de más de 500 cuartillas y dividido en dos tomos- se integró en 16 capítulos:

- ❖ **Capítulos I y II.-** Marco conceptual de referencia y la justificación de implantar un Sistema Nacional de Planeación, incluyendo principios ideológicos y de filosofía política del grupo gobernante.

- ❖ **Capítulos III y IV.-** Diagnóstico socioeconómico del país de 1910 a 1975, y las acciones de política y resultados del periodo 1976 a 1979. Contiene una definición del modelo de país al que se aspira así como la estrategia para lograrlo.

²⁰⁰ LÓPEZ PORTILLO, José. Op. Cit. Pág. 687.

²⁰¹ PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980 – 1982.

- ❖ **Capítulos del V al VIII.-** Se indican los “*Grandes Objetivos Nacionales*”, las bases de políticas en rubros como: política interior; política exterior; seguridad nacional; impartición de justicia y empleo. Destaca el señalamiento de estimaciones sobre el comportamiento de la economía nacional para el trienio 1980 – 1982.

- ❖ **Capítulos del IX al XV.-** Definición de las “*Grandes Políticas Gubernamentales*”: de gasto público; de economía general; de energéticos; sectorial; regional; de desarrollo urbano, social y de salarios, precios, utilidades y fisco.

- ❖ **Capítulo XVI.-** Estudio de perspectivas del desarrollo nacional hacia el año 2000 y Anexo de Políticas Sectoriales: agropecuario y forestal; pesca; industrial; comercio; turismo y transportes y comunicaciones.

Las metas de crecimiento que se señalaron, entre las más destacadas fueron:

- Crecimiento mínimo del *PIB* de 8%.
- Creación de 2.2 millones de nuevos empleos. Es decir, crecimiento promedio anual de 4.2%.
- Incremento real de la inversión pública de 14% y de la inversión privada de 13%.
- Aumento en la captación de ingresos netos del sector público de 28.5%.
- Reducción del financiamiento público con recursos del exterior a menos de la tercera parte para 1982 con respecto a 1978.
- Incrementar el ahorro nacional, asignando adecuada y regularmente el mercado de dinero y de capitales. Incremento de alrededor de 1.5 puntos del *PIB*.
- Aumento de exportaciones (incluyendo las petroleras) a una tasa del 12.2%. Ingresos por esta actividad del orden de 10.9% con relación al *PIB*.

- Disminución gradual de la tasa de inflación anual a partir de 17% en 1978.
- Política energética (petróleo) racional, con precios estables, exploración y explotación programada, y adecuada asignación de los recursos derivados de la industria.

Por otra parte, el diseño original era de tipo deductivo, esto es, partir de lo general a lo particular. Sin embargo, en el mismo documento se reconoció que esto no fue posible debido a que coyunturalmente se encontraba inmerso a la mitad de un periodo de gobierno y con varios programas sectoriales en marcha que no podían concluirse.

Por tanto, el llamado “*Plan Global de Desarrollo*” del México contemporáneo, se articuló por el método inverso (inductivo), de lo particular a lo general, convirtiéndose en una compilación de diversos indicadores:

*“La idea original del sistema de planeación era partir de un plan global y, por medio de un proceso deductivo, configurar planeas sectoriales; sin embargo, los hechos determinaron que se invirtiera este propósito: por una parte, la dependencia responsable de coordinar el Sistema Nacional de Planeación se encontraba en periodo de formación; por otra, el carácter propio y limitado de los planes sectoriales facilitó su elaboración, que fue acelerada por la presión de los sectores para concretar la política económica en sus respectivos ramos”.*²⁰²

En el fondo, y aunque en su texto se enfatizó lo contrario, se trató de un simple “*plan de gobierno*”. Esto es, de un plan elaborado por el gobierno en turno para

²⁰² Texto de Introducción del Plan Global de Desarrollo 1980 – 1982; subtema “*Hacia un Sistema Nacional de Planeación*”. Antología de la Planeación en México. Op. Cit. Tomo 9. Pág. 30. Los programas sectoriales que lo conformaron fueron: *Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Plan Nacional de Desarrollo Industrial, Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, Planes Anuales del Sector Agropecuario y Forestal, Programa Nacional de Empleo, Plan Nacional de Turismo, Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, Plan Nacional de Comercio, Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes y Plan de Agroindustrias.*

concluir el periodo constitucional correspondiente, buscando y proponiéndose metas de desarrollo y de crecimiento del país a corto plazo por él mismo estimadas.

Por ello, se descarta que se le considere como un “*Plan de Desarrollo Nacional*” o de un “*Plan de Desarrollo del Estado Mexicano*”. Característica, que por desgracia y como veremos más adelante, se puede aplicar a todos los planes elaborados por los sucesivos gobiernos hasta el actual.

Es más, puedo señalar que se trata de los mismos documentos, con la sola diferencia en el factor temporal: el *Plan Global de Desarrollo* se proyectó para un periodo de dos años y medio, mientras que los siguientes (*Planes Nacionales de Desarrollo*) para poco más de cinco años.

El *Plan Global de Desarrollo* fue diseñado en menos de un año, por un grupo elite de servidores públicos, técnicos especializados en diversas ramas de la economía y posgraduados casi todos ellos en prestigias universidades de los Estados Unidos y de Europa Occidental, adscritos a dos Direcciones Generales de la Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal de la *SPP*.²⁰³

No por nada, para los periodos de 1982 – 1988, 1988 – 1994 y 1994 – 2000, ocuparían la Presidencia de la República quiénes se habían desempeñado como titulares de la misma dependencia de Programación y Presupuesto.

Sin embargo, la historia vendría a colocar en su verdadera dimensión la naturaleza, alcances y resultados de ese diseño de planeación.

²⁰³El adjetivo de “*tecnócrata*” para distinguir a este tipo de servidores públicos comenzó a utilizarse en la vida cotidiana de entonces, llegando a convertirse en peyorativo una década después, cuando sus principales exponentes monopolizaron la vida política y el ejercicio del poder en los periodos de 1988 – 1994 y de 1994 – 2000.

Como lo indica el Dr. Urzúa, *“junto con el auge petrolero vino la irresponsabilidad”*.²⁰⁴ El excesivo -a grado de desmedido-, aumento en el gasto público y del endeudamiento externo, acarrearón otra funesta crisis sexenal con consecuencias más graves que en épocas anteriores.

Contrariando los lineamientos del plan, se hizo depender la economía de la ampliación en la explotación de yacimientos petroleros ante la ilusoria expectativa de una alza inusual en el precio del petróleo. A mediados de 1981 dicha cotización que había llegado cerca de los 40 dólares por barril, comenzó una caída brusca hasta ubicarse por debajo de los 28 dólares.²⁰⁵

La situación se fue agravando de manera constante; los investigadores sobre el tema la han sintetizado de manera muy precisa:

“Para agravar el problema de México los precios del petróleo se desplomaron en 1981, mientras que el déficit de su cuenta corriente se volvía insostenible debido a una sobrevaluación del peso. La deuda externa del país se incrementó en 24, 000 millones de dólares tan sólo en ese año, más de un tercio de los cuales provenían de préstamos a corto plazo (con vencimientos menores a un año). Además, la fuga de capitales rondó 11 800 millones de dólares en tan sólo ese año. A principios de 1982 la economía mexicana se encontraba ya al borde de la bancarrota. En febrero de ese año el gobierno intentó retomar el control de la economía devaluando el peso en dos ocasiones (con una depreciación acumulada cercana a 67%)”.²⁰⁶

Pareció que el gobierno, ante la sorpresiva y preocupante situación, tomaba medidas precipitadas sin una estrategia general para acotar la emergencia. Del *“Plan Global de Desarrollo”*, a partir de entonces ya no hubo ninguna iniciativa

²⁰⁴ Cita palabras del mismo presidente López Portillo en el contexto de las expectativas generadas por la explotación petrolera, al señalar en forma por demás irresponsable que *“el problema de México no era ya cómo crear riqueza, sino simplemente cómo administrarla”*. Op. Cit. Pág.58.

²⁰⁵ ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc. Op. Cit. Pág. 207.

²⁰⁶ URZÚA, Carlos M. Op. Cit. Págs. 65 y 66.

para cumplirlo; de hecho quedó abandonado a menos de dos años de su implementación.

Entre las medidas coyunturales que se registraron, encontramos las siguientes:

- Congelación de los depósitos en dólares y sólo pagaderos en pesos mexicanos (13 de agosto de 1982).
- Solicitud de apoyo financiero internacional (rescate financiero con plazos de hasta 8 años. 19 de agosto de 1982).
- Moratoria temporal para el servicio de la deuda (20 de agosto de 1982).
- Nacionalización de la banca privada (1º de septiembre de 1982).²⁰⁷

Nuevamente, como una paradoja del destino, en las circunstancias en que México se decidía por implantar su sistema nacional de planeación, con la elaboración de un documento que permitiera cuando menos tener orden y coordinación en las acciones del gobierno, culmina el periodo con un panorama caótico, desconsolador y de gran descontento social.²⁰⁸

1.3 Tercera Etapa: Instauración del Sistema Nacional de Planeación de tipo Centralizado - Burocrático.

El 1º de diciembre de 1982, tratando de recomponer el malestar y la desesperanza de la sociedad mexicana, Miguel De la Madrid Hurtado tomó posesión como Presidente de la República, enviando una serie de iniciativas de

²⁰⁷ URZÚA, Carlos M. Op. Cit. Pág. 66. y ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc. Op. Cit. Pág. 207.

²⁰⁸ La paridad del peso frente a la divisa estadounidense llegó en diciembre de 1982 a 115 pesos por dólar. El ahorro nacional se encontraba estancado. La deuda externa del sector público se ubicó cerca de los 60 mil millones de dólares y la del sector privado en 18 mil millones de dólares. En ese mismo año, el *PIB* decreció por vez primera en la historia hasta en menos de cuatro puntos porcentuales y la inflación alcanzó el 100%. México no sólo era más pobre que antes, sino que condenaba a sus futuras generaciones a vivir, o más bien, a sobrevivir con la inestabilidad económica. ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc.- “Nacimos Endeudados”. Noriega Editores. 1ª edición. México, 1989.

reforma constitucional y de ley, para incorporar de manera definitiva el sistema de planeación en México.

Pero, ante la gravedad de la crisis en que se encontraba nuestro país, ese mismo día puso en marcha el *“Programa Inmediato de Reordenación Económica”* (PIRE, por sus siglas), que tenía por finalidad varias medidas de emergencia:

- Disminución del crecimiento del gasto público, en especial del gasto corriente.
- Ajuste estricto a los recursos financieros disponibles, a modo de asegurar los servicios públicos indispensables.
- Salvaguardar los programas de operación e inversión prioritaria.
- Atender el cumplimiento del servicio de la deuda.²⁰⁹

El PIRE, tal y como fue concebido, tuvo una vigencia muy corta en tanto surgió el nuevo plan de desarrollo del gobierno federal. Sin embargo, en el fondo tuvo –al igual que el plan– una fuerte carga de la nueva ideología del grupo en el poder ante el fracaso de las medidas *“populistas”* de los gobernantes que le antecedieron.

La investigadora Alicia Hernández Chávez lo explica de la manera siguiente, con citas del mensaje realizado por Miguel De la Madrid en su toma de posesión:

“El significado del PIRE, pese a su corta vigencia, fue introducir cambios de fondo en la economía y en la participación social, resultantes de la reciente definición del papel del gobierno en el desarrollo económico del país, ‘bajo el

²⁰⁹ HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia.- *“La Nueva Relación entre Legislativo y Ejecutivo. La política Económica 1982 - 1997”*. El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, Instituto Politécnico Nacional y Fondo de Cultura Económica. 1ª edición. México, 1998. Págs. 63 y 64.

principio de rectoría de Estado y dentro del régimen de economía mixta que consagra la Constitución General de la República'. En otras palabras, el PIRE anticipaba la necesidad de 'reorientar la estructura productiva' y 'fomentar el gasto prioritario', encauzando a una nueva política social que aproximara 'la equidad en los procesos productivos y distributivos, para ampliar las capacidades y las oportunidades'. Así, se rechazaba de manera explícita el viejo populismo, 'que cede ante lo inmediato y hace retroceder a la sociedad'
»²¹⁰

Desde tiempos de su campaña electoral, el discurso de Miguel De la Madrid se dirigió a separarse del anterior gobierno no obstante haber sido artífice fundamental de su proyecto económico, destacando la evidente corrupción manifestada por miembros de la alta burocracia, la represión ejercida por el aparato policiaco y el desmedido derroche de gasto público.²¹¹

Como ya se expresó en el Capítulo anterior, con fecha 3 de febrero de 1983 se publicaron las reformas a los artículos de la constitución 25, 26 y 73, fracción XXIX-D. Con ello quedó establecido el denominado “*Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional*” (SNP, por sus siglas principales), así como el “*Plan Nacional de Desarrollo*” (PND, por sus siglas) y se otorgaron facultades al Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

Si embargo, la discusión en el pleno de la LII Legislatura de la H. Cámara de Diputados -no obstante la abrumadora mayoría del partido oficial-, no fue tan sencilla y se produjeron importantes debates generados por parte de los

²¹⁰ HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia. Op. Cit. Pág. 65.

²¹¹ Durante la campaña política-electoral que desarrolló el equipo del candidato presidencial del PRI en los meses de octubre de 1981 a junio de 1982, se enarbolaron los siguientes lemas como “*orientación política*” del pueblo mexicano y que se convertirían en criterios para su Programa de Gobierno: *Nacionalismo Revolucionario; Democratización Integral; Sociedad Igualitaria; Renovación Moral; Descentralización de la Vida Nacional; Desarrollo; Empleo y Combate a la Inflación, y Planeación Democrática*. Partido Revolucionario Institucional. Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES). Documentos Básicos. México, 1981.

diputados de los partidos de oposición (concretamente del *PAN*), oponiéndose a tales reformas constitucionales por considerarlas como proyectos personales del presidente priísta en turno.²¹²

Poco antes, el 5 de enero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Planeación. Su artículo Tercero Transitorio abrogó la *Ley Sobre Planeación General de la República* del 12 de julio de 1930; esto es, se dejaba sin efectos jurídicos una norma que prácticamente llevaba poco más de cincuenta años sin observancia. (El análisis de esta norma se realiza en el inciso No. 2 de este Capítulo).

El presidente De la Madrid, al igual que su antecesor, tenía la experiencia directa por haberse desempeñado en cargos estratégicos tanto en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como en Programación y Presupuesto (así como en el Banco de México); además, por ser el artífice final del proyecto lopezportillista de diseño e implementación de un sistema de planeación y, finalmente, de elaborar un plan global de desarrollo a corto plazo.

No obstante, como ese proyecto permaneció inmerso en el poderoso sistema presidencial, la planeación sólo pudo ser vista desde la óptica del ejecutivo y de su aparato administrativo. El país no estaba listo para llevar la planeación a una dimensión democrática, cuando ni siquiera existía democracia política.

²¹² El Partido Popular Socialista (*PPS*) votó a favor de las reformas en lo general, con impugnaciones en algunos artículos; por su parte, el Partido Demócrata Mexicano (*PDM*) votó a favor al igual que el Partido Socialista de los Trabajadores (*PST*) y, finalmente, el Partido Socialista Unificado de México (*PSUM*) con mínima representación votó en contra. En la sesión del 27 de diciembre de 1982, el diputado por el *PAN* Bernardo Bátiz realizó una elocuente intervención en tribuna objetando la iniciativa de reformas: “...la Constitución no es el lugar adecuado para introducir mediante una reforma precipitada un programa personal de gobierno. Es ya inaceptable que cada nuevo presidente (del *PRI*) llegue al inicio de su mandato con su paquete de reformas constitucionales, como si la Constitución fuera la obra en que cada artista quiere dejar la impronta de su personalidad”; además enfatizó que “... Acción Nacional se encuentra sorprendido, pues se introduce casi subrepticamente esta reforma, que es mucho más trascendente y de más graves consecuencias, prácticamente a espaldas de la opinión pública”. Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados. LII Legislatura. Diario No. 57. Pág. 39.

Lo interesante es que desde el discurso de campaña del candidato presidencial del partido gobernante y hegemónico del México post-revolucionario, que ya para entonces había conservado el poder por más de 50 años, se enfatizó la propuesta de una *“planeación democrática”*, basada en la consulta popular, como medio para conformar un plan nacional de desarrollo:

“La planeación tiene sentido y cobra validez cuando logra sintetizar las aspiraciones generales de la Nación, articulándolas y proyectándolas dentro de planteamientos con perspectiva que enriquezcan la estructura. La planeación, para ser democrática, debe incorporar la participación creativa de la sociedad civil, dando a los propósitos, deseos y expectativas de los diversos sectores sociales la fuerza de la que carecen cuando se presentan en forma aislada.

La Planeación Democrática conlleva el compromiso de hacer de ella un sistema permanente de trabajo, a fin de permitir al gobierno servirse de un mecanismo de modernización y nutrirse con la vitalidad de la sociedad civil, para cumplir con la responsabilidad de conducir el proceso de desarrollo que le confía nuestra Carta Magna.

La Planeación está sustentada en un Sistema Nacional que abre los espacios para la participación de todos los grupos sociales y regiones del país, dando así contenido a su carácter democrático.

A fin de adaptar su quehacer a las condiciones cambiantes de una sociedad dinámica, el Estado, como responsable de la transformación social por la vía de las instituciones, ha realizado una serie de reformas que actualizan, en correspondencia a las demandas de una sociedad moderna, el mandato constitucional que le confiere la rectoría del proceso de cambio, para conducir el

desarrollo nacional y establecer el Sistema Nacional de Planeación Democrática".²¹³

Ante una situación de grave crisis económica que ya degeneraba en social, cumpliendo con lo dispuesto tanto en el artículo 26 constitucional, como en la *Ley de Planeación*, el 30 de mayo de 1983 se dio a conocer el documento denominado "*Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988*".

Un hecho innovador, previsto en el artículo 5º de la Ley de Planeación, se dio cuando en el mes de junio de 1983 el ejecutivo federal remitió el documento al Congreso de la Unión para su análisis y opinión, como si de ello dependiera su aplicación que por lo demás ya se había instrumentado en el aparato administrativo.²¹⁴

En el contexto, este plan nacional representó para el gobierno una estrategia de emergencia ante una coyuntura crítica (lo que desafortunadamente se repetiría años después con el plan de 1995 – 2000 ante la más grave crisis financiera que sufrió el país en diciembre de 1994).

En su estructura, el plan se compuso de una introducción y tres partes:

INTRODUCCIÓN.- Con exposición de los antecedentes de la planeación en México, el desarrollo de la consulta popular durante la campaña

²¹³ "Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988. Poder Ejecutivo Federal". Parte I. "La Política del Estado Mexicano". Secretaría de Programación y Presupuesto. 1ª edición. México, 1983. Págs. 44 y 45. De hecho se realizaron los denominados "*Foros Nacionales de Consulta Popular*" dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática; sin embargo, no dejaron de ser eventos y actos oficiales. El informe del gobierno refiere que se captaron más de 10 mil documentos y ponencias de todos los sectores de la sociedad; sin embargo, nunca hubo una constancia formal y pública de ello. Idem. Págs. 24 y 25.

²¹⁴ De acuerdo con los debates, el documento que contenía el *Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988* estuvo en la Cámara de Diputados de junio a noviembre de 1983, aprobándose por mayoría en lo general y en lo particular. Por su parte, dicho documento sólo fue motivo de discusión en la Cámara de Senadores los días 16 y 18 de noviembre, aprobándose por unanimidad. HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia. Op. Cit. Págs. 126 a 136.

presidencial y un bosquejo sobre el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

PARTE I.- Principios Políticos, Diagnóstico, Propósito, Objetivos y Estrategia.

- ❖ La política del Estado Mexicano.
- ❖ Contexto nacional e internacional.
- ❖ El gran propósito nacional y los objetivos del desarrollo.
- ❖ Estrategia económica y social: recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo.

PARTE II.- Instrumentación de la Estrategia.

- ❖ La política económica general.
- ❖ La política social.
- ❖ Las políticas sectoriales.
- ❖ La política regional.

PARTE III.- Participación de la Sociedad en la Ejecución del Plan.

- ❖ Participación de la sociedad en la ejecución del plan (vertientes obligatoria, de coordinación y de concertación e inducción).

Este documento fue más reservado que el *Plan Global 1980 – 1982* en cuanto al señalamiento de metas de crecimiento y de desarrollo. De manera expresa estableció las siguientes:

- Inflación alrededor del 5% al 10% a partir de 1985.
- Crecimiento del *PIB* entre 0% y 2.5% para 1984 y de entre 5% y 6% para el periodo de 1985 a 1988.
- Incremento del orden del 3.5% al 4% en la generación de empleos.
- Incremento de la inversión global de entre el 8% y el 10% para el periodo de 1985 a 1988.

- Crecimiento de las exportaciones no petroleras alrededor del 10%.
- Crecimiento de los sectores agropecuario, de silvicultura y de pesca entre el 3.5% y 4.5%.
- Inflación del orden del 75% al 80% en 1982 y 1983.
- Ahorro interno del 23% para el periodo 1985 – 1988.
- El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos entre el 1% y el 1.5% del *PIB*. Exportación de hidrocarburos de cuando menos 1.5 millones de barriles diarios.
- Importación de bienes y servicios, con un crecimiento a tasas del 8% al 10%.²¹⁵

La realidad, producto de la crisis iniciada a partir de 1981 y de algunos graves desastres naturales, determinaría nuevamente el resultado de ese *Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988* y del país en general. El Dr. Urzúa lo indica de la siguiente forma:

*“Es muy difícil evaluar de una manera plenamente objetiva el gobierno de De la Madrid. Durante su sexenio no sólo maduró la crisis de la deuda externa, sino que también hubo desastres naturales, así como un importante deterioro en los términos de intercambio comercial de México con el resto del mundo. Como resultado de todos esos factores, así como de varias políticas inadecuadas, el desempeño de la economía durante esos años fue muy insatisfactorio”.*²¹⁶

El tema de la deuda externa retomó sus cauces a lo largo del periodo. En ese sentido, los investigadores han señalado que a partir de 1984 y concretamente en 1985 cuando México emprendió la reestructuración global de su deuda externa, la banca internacional comenzó a realizar “*sugerencias*” sobre nuevas políticas económicas.

²¹⁵ “Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988. Poder Ejecutivo Federal”. Op. Cit. Págs. 158 a 165.

²¹⁶ URZÚA, Carlos M. Op. Cit. Pág. 75.

Esas intromisiones externas, que nuestra historia ha registrado constantemente y en sus momentos más significativos, al final de cuentas llegaron a instrumentarse desde entonces y durante el siguiente periodo presidencial: apertura comercial y reducción de su aparato administrativo (sobre todo de su enorme administración pública paraestatal).²¹⁷

Por lo que hace a la disminución de las entidades paraestatales, investigadores como Benito Rey Romay manifiestan que se trató más bien de una verdadera ofensiva ideológica, política y de interés económico, que consistió en denigrar toda actividad del Estado Mexicano con respecto al manejo de sus empresas públicas, para propiciar su “*privatización*”.²¹⁸

Era apenas el aviso, en 1984, del fenómeno de la globalización y de la política neoliberal que repercutiría enormemente años después.

No obstante los modestos avances, para 1985 la situación fue empeorando y en 1986 se registró otra caída radical de los precios del petróleo. El investigador y profesor de El Colegio de México, Carlos M. Urzúa, lo refiere de la siguiente forma:

“El precio del petróleo cayó, en promedio, más de cincuenta por ciento en 1986. Ese impacto externo hizo que los términos de intercambio comercial entre México y el resto del mundo se desplomaran hasta su nivel más bajo en muchas décadas. Además, ese mismo año el déficit gubernamental consolidado llegó a ser del orden del veinte por ciento del PIB. Esto último se debió parcialmente a la caída de los ingresos petroleros, aunque también

²¹⁷ El Dr. Urzúa realiza una importante reflexión sobre el viraje que hizo México de 1982 a 1984, al pasar de una posible suspensión de pagos de su deuda externa (como Costa Rica, Perú o Brasil) a una política de renegociación o reestructuración que imponía más condiciones que beneficios. Concluye que se debió a dos factores: primero, a la actitud conservadora del grupo gobernante y, segundo, a que el propio sistema político imperante en México permitía que los grandes costos económicos los asumiera finalmente la gran mayoría de su pueblo. En contraste, indica que para esa época las clases privilegiadas “*tenían más de 50 mil millones de dólares depositados en Estados Unidos y en otros países*”. Op. Cit. Págs. 81 a 83.

²¹⁸ REY ROMAY, Benito.- “La Ofensiva Empresarial contra la Intervención del Estado”. Siglo Veintiuno Editores. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. 1ª edición. México, 1984. Págs. 21 a 33.

*contribuyeron otros dos factores importantes (la carga financiera de la deuda interna y un ligero aumento en el gasto público)”.*²¹⁹

Como si lo anterior no fuera suficiente, en 1985 la tragedia padecida en la Ciudad de México con el terremoto del 19 de septiembre, mostró de nueva cuenta los grandes males nacionales: desesperanza y descontento de las clases populares; ineficiencia y corrupción de la burocracia, y en general de la clase gobernante, y nulo sistema de emergencia para enfrentar las crisis.²²⁰

En el contexto político, a partir de 1986 el sistema político mexicano pondría a prueba su permanencia con la mayor crisis padecida por el partido gobernante en su historia. En efecto, siendo un partido de Estado, con presencia y control en todos los rincones del país, a todos los niveles de gobierno y en los tres poderes, el *PRI* no era un cuerpo homogéneo sino que estaba integrado por grupos de diversa ideología que iba del centro derecha al centro izquierda.

De hecho, el grupo que asumió el poder político a partir de diciembre de 1976, para 1982 fue radicalizando su postura ideológica conservadora hasta que en 1988 logra alcanzar la Presidencia de la República y conseguir su permanencia hasta el año 2000.²²¹

²¹⁹ URZÚA, Carlos M. Op. Cit. Págs. 93 y 94.

²²⁰ El mismo Presidente De la Madrid señalaría en su VI y último Informe de Gobierno que “*la inflación empezó a repuntar a mediados de 1985, recrudeciéndose después como consecuencia de los efectos de los sismos de septiembre de ese año y, sobre todo, del derrumbe de los precios de exportación del petróleo...; el choque externo en 1986 fue de magnitud muy considerable. La pérdida de ingresos por exportaciones petroleras fue equivalente a la pérdida de la producción total de alimentos del país*”. Presidencia de la República. Texto del VI Informe de Gobierno. México, 1988.

²²¹ Enrique Krauze expresa que a mediados de 1987 “*...a unos meses del ‘destape’, De la Madrid reflexionaba en privado sobre la trayectoria de su gobierno. Su mayor satisfacción consistía en haber comenzado una auténtica reforma económica, una ‘perestroika’ a la mexicana que estaba logrando frutos sustantivos. A partir de índices del 150 por ciento, la inflación se estaba controlando. El gobierno se proponía deshacerse de más de mil empresas públicas creadas entre 1970 y 1982 en situación de virtual bancarrota. Además del control del gasto público y el arranque de la privatización, De la Madrid se había inclinado a favor de la entrada al GATT. Éstas y otras reformas de liberalización económica tenían que volverse irreversibles. El mensaje era obvio: el próximo presidente tenía que ser un hombre que consolidara el cambio económico*”. KRAUZE, Enrique.- “El Sexenio de Miguel De la Madrid. México Siglo XX”. Tusquets Editores. 1ª edición. México, 1999. Pág. 88.

A finales de 1986, los priístas más acordes con los principios de nacionalismo popular, forman una escisión en la estructura priísta: la llamada “*Corriente Democrática*”.

La encabezaron personajes como Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano²²² y Porfirio Muñoz Ledo, quienes pretendían un proceso democrático abierto en la selección del candidato oficial, ante el inminente peligro de la decisión del presidente De la Madrid de imponer como su sucesor al más asiduo dentro de su gabinete a las políticas neoliberales: Carlos Salinas de Gortari.

Para 1987 y advirtiendo que ni el presidente De la Madrid ni el *PRI* permitirían un proceso democrático, con la candidatura de Cárdenas a la presidencia por parte del *Partido Auténtico de la Revolución Mexicana*, radicalizaron su postura formando alianza con partidos de oposición de izquierda -*Partido Popular Socialista, Partido Mexicano Socialista y Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional*- conformando un poderoso *Frente Democrático Nacional* que presentó la contienda electoral más disputada hasta entonces, con serias dudas sobre el triunfo del *PRI* el 6 de julio de 1988.²²³

Con inestabilidad económica, política y social; es decir, de nuevo en un escenario de crisis y haciendo de lado lo previsto en el *Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988*, el gobierno promovió una novedosa estrategia con base en la concertación directa y comprometida de todos los sectores de la economía: el *Pacto de Solidaridad Económica (PSE)*, por sus siglas, firmado el 15 de diciembre de 1987.²²⁴

²²² Hijo del “*Tata Lázaro*”, como identifica el pueblo de México al popular expresidente Gral. Lázaro Cárdenas del Río.

²²³ Después de la jornada electoral, ante la insatisfacción popular, pasó por la mente de muchos la revuelta, que sin embargo fue declinada por el mismo Cárdenas en una actitud más sensata, optando por la vía institucional para llegar al poder. Al poco tiempo (26 de mayo de 1989) se formaría el segundo partido de oposición real al régimen priísta: el Partido de la Revolución Democrática (*PRD*). TAIBO II, Paco Ignacio.- “Cárdenas de Cerca”. Editorial Planeta. 1ª edición. México, 1994. Págs. 111 a 132.

²²⁴ Tan sólo en ese año el registro de inflación llegó a la cifra histórica anual por encima del 150%. URZÚA, Carlos M. Op. Cit. Pág. 102 y ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc. Op. Cit. Pág. 227.

De esta forma y además con la preeminencia del *Pacto de Solidaridad Económica* sobre lo previsto en el *Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988*, inició el 1º de diciembre de 1988 el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari.

Su principal prioridad fue legitimar su llegada al poder, después de un proceso electoral sumamente criticado y objetado que, incluso, marcaría la transformación de todo el sistema electoral federal en México con la creación, tiempo después, del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral.²²⁵

En el plano económico, el gobierno de Salinas se propuso las reformas más acentuadas en el proyecto de libre mercado:

- Política de privatización (banca, teléfonos, carreteras, aeropuertos, aerolíneas, radio y televisión, etc.);²²⁶
- Apertura comercial (*Tratado de Libre Comercio*)²²⁷, y

²²⁵ El Instituto Federal Electoral (*IFE*) comenzó a funcionar formalmente a partir del 11 de octubre de 1990, como resultado de una serie de reformas a la Constitución Política aprobadas en 1989 y de la expedición de un nuevo ordenamiento en la materia: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (*COFIPE*) en agosto de 1990. A la fecha, la normatividad ha tenido tres reformas fundamentales en 1993, 1994 y 1996. La más importante es que llegó a separar de manera total la injerencia del Ejecutivo Federal (Presidente de la República) en su integración, operación y funcionamiento. Página oficial WEB: <http://www.ife.org.mx>. Por su parte, el ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, evolucionó del Tribunal de lo Contencioso Electoral creado en 1986 y del Tribunal Federal Electoral (*TRIFE*) de 1990. Por Decreto de 22 de agosto de 1996, después de un proceso de reformas constitucionales y legales, se creó el actual Tribunal en sustitución del *TRIFE*; la característica fundamental consistió en que pasó de ser un tribunal administrativo a un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Una atribución fundamental consiste en que corresponde al Tribunal realizar el cómputo, calificar y hacer la declaración de Presidente Electo. Página oficial WEB: <http://www.trife.gob.mx>.

²²⁶ La “*reprivatización bancaria*” concluyó a mediados de 1992, representando la venta por parte del gobierno federal de su participación accionaria en 18 instituciones de banca múltiple, obteniendo 37, 856 millones de nuevos pesos. La paraestatal “*Teléfonos Mexicanos*”, fue otra venta importante que puso fin a un monopolio estatal de casi 20 años para convertirlo en privado. Finalmente, trascendieron la venta de empresas como Compañía Minera de Cananea, Altos Hornos de México, Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Compañía Mexicana de Aviación, Fertilizantes Mexicanos, Televisión Azteca y Aseguradora Mexicana, entre otras. Los recursos obtenidos pasaron al Fondo de Contingencia Económica, creado para hacer frente a la inestabilidad del mercado petrolero internacional. Para 1993, los recursos depositados en dicho fondo eran de 70, 852 millones de nuevos pesos. “Privatización de Empresas Públicas”. Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988 - 1994. Presidencia de la República. Fondo de Cultura Económica. México, 1994. Págs. 140 a 144.

- Programa oficial de combate a la pobreza (*Programa Nacional de Solidaridad* o *PRONASOL* por sus siglas).²²⁸

Observando la formalidad prevista en la *Ley de Planeación*, el equipo de Salinas de Gortari con la experiencia de tiempos del *Plan Global*, instrumentó una serie de medidas para la elaboración del Plan respectivo con las facilidades que el mismo texto legal permite:

“Artículo 21.-

El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo. ”.

Es decir y a reserva del análisis detallado en los siguientes incisos de este Capítulo, la ley señala el “cuando” pero no el “cómo” en la elaboración del plan.

²²⁷Las negociaciones para establecer un tratado de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México iniciaron el 12 de junio de 1991 y concluyeron el 12 de agosto de 1992. El 7 de octubre de 1992 los representantes comerciales signaron el documento que dio vida al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (*TLC*), el cual fue ratificado por los Jefes de Estado de los tres países el 7 de octubre de 1992 en ceremonias oficiales simultáneas. “Tratado de Libre Comercio de América del Norte”. Idem. Págs. 150 a 153.

²²⁸ La *Secretaría de Programación y Presupuesto*, cuyo titular era Ernesto Zedillo Ponce de León, fue la encargada de poner en marcha este programa a partir de 1989. Para 1992, con la desaparición de dicha dependencia, pasó a la recién creada *Secretaría de Desarrollo Social* a cargo de Luis Donaldo Colosio Murrieta. El *PRONASOL* constituyó un mecanismo eficiente para penetrar en todos los rincones del país a través de los *Comités de Solidaridad*; de 45, 000 comités que operaban en 1990, para 1994 llegaron a ser 250, 000. En 1990 tuvo un presupuesto de más de 5 billones de pesos (incluyendo aportaciones de los tres niveles de gobierno). Comprendió varios programas: “*Mujeres en Solidaridad*”; “*Apoyo al Servicio Social*”; “*Escuela Digna*”; “*Desarrollo de los Pueblos Indígenas*”; “*Solidaridad con los Pescadores*”; “*Solidaridad con los Maestros Jubilados*”, y, “*Escuelas en Solidaridad*”. Incluso se creó el Instituto Nacional de Solidaridad en junio de 1992. Cabe advertir que el *PRONASOL* tuvo tanta penetración en la sociedad, que se especuló en el sentido de que el presidente Salinas tenía la intención de transformar o sustituir al *PRI* por el *Partido Solidaridad*. Semanario PROCESO. No. 790, diciembre de 1991. Cifras en “*Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988 – 1994*”. Ibidem. Págs. 221 a 233.

De esta forma, el gobierno salinista optó por sustituir el mecanismo oficial de los *Foros de Consulta Popular* de De la Madrid por un esquema más centralista.

Desde enero de 1989 se había firmado el “*Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico*” (PECE, por sus siglas) que sustituyó –tan sólo por nombre y razones de temporalidad- el anterior “*Pacto de Solidaridad Económica*” (PSE). Derivado de este documento se creó el *Consejo Nacional de Concertación Económica*, el cual, en la parte que nos interesa para fines de este trabajo, concentró y maquiló las sugerencias de la sociedad y de los sectores del país para la elaboración del plan.²²⁹

En mayo de 1989, el presidente Salinas de Gortari envió el “*Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994*” al Congreso de la Unión para su examen y opinión. Sin embargo, en un congreso francamente opositor y con el antecedente del resultado electoral, la opinión mayoritariamente favorable no se dio sino hasta 1990.²³⁰

El documento, más extenso y amplio que los anteriores, se compuso de siete apartados:

1. Balance General: Los Retos y las Oportunidades.

- ❖ Avance en la vida política.
- ❖ Contexto internacional.
- ❖ Evolución y situación económica y social.

2. Objetivos y Estrategias del Plan Nacional de Desarrollo.

- ❖ Los objetivos.
- ❖ La estrategia: modernizar a México.

²²⁹HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia. Op. Cit. Págs. 136 y 137.

²³⁰ Idem. Pág. 146.

3. Soberanía. Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior.

- ❖ Política Exterior: principios; preservación y fortalecimiento de la soberanía; promoción del desarrollo del país; protección de los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior; cooperación internacional; promoción de la imagen de México; estrategias y líneas de acción: enfoques temático y geográfico.

- ❖ Fuerzas armadas: contribución a la seguridad nacional; doctrina militar, y acciones.

4. Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática.

- ❖ Preservación del Estado de Derecho y la Seguridad Nacional: respetar las bases jurídicas de la convivencia nacional y reafirmar nuestro nacionalismo.

- ❖ Perfeccionamiento de los procesos electorales y ampliación de la participación política: respeto a la voluntad popular; vigilancia compartida de los procesos electorales; información oportuna y transparente de los resultados electorales; garantizar la seguridad personal de los participantes en los procesos políticos; acceso a los medios de difusión, y garantizar el derecho a la manifestación pública.

- ❖ Modernización del ejercicio de la autoridad: división de poderes; relación con el Poder Legislativo; aplicación honesta y oportuna de la ley; responsabilidades en el desempeño de las funciones públicas, y fortalecimiento del pacto federal.

- ❖ Impulso a la concertación y a la participación social en la conducción del desarrollo: fortalecimiento de los cauces de

concertación con las organizaciones de la sociedad civil; democratización de las organizaciones representativas de la sociedad; participación de la mujer y de la juventud.

5. Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios.

- ❖ Estabilización continua de la economía: política de ingresos públicos; política de gasto público; políticas monetarias, financiera y crediticia, y política cambiaria.

- ❖ Ampliación de las disponibilidades de recursos para la inversión productiva: políticas para fortalecer el ahorro público; modernización financiera, y criterios para la reducción de las transferencias de recursos al exterior.

- ❖ Modernización económica: modernización del campo; modernización de la pesca; uso eficiente de los recursos escasos (agua, bosques, hidrocarburos, minería); comercio exterior; modernización del turismo; inversión extranjera directa; adecuación del marco regulador de la actividad económica; modernización de la empresa pública; ciencia y tecnología.

6. Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

- ❖ Creación de empleos productivos y protección del nivel de vida de los trabajadores.
- ❖ Atención de las demandas prioritarias del bienestar social.
- ❖ Procuración e impartición de justicia.
- ❖ Educación; salud, asistencia y seguridad social; alimentación y abasto.
- ❖ Población, desarrollo regional y urbano.

- ❖ Vivienda y suministro de servicios urbanos.
- ❖ Cultura y arte.
- ❖ Deporte y juventud.
- ❖ Mejoramiento de las condiciones de vida en la Ciudad de México.
- ❖ Protección al medio ambiente.
- ❖ Aprovechamiento de la ciencia y tecnología.
- ❖ Participación social.
- ❖ Cooperación internacional.
- ❖ Erradicación de la pobreza extrema.

7. Sistema Nacional de Planeación Democrática.

- ❖ Los niveles de la planeación.
- ❖ Programas de mediano plazo.
- ❖ Congruencia entre el plan y los programas.

El documento fue igual de reservado que el anterior con respecto al señalamiento de metas de crecimiento y de desarrollo. No obstante, resultó más enfático en la estrategia general:

- Crecimiento sostenido de la actividad económica cercano al 6% anual.
- Reducir la inflación a niveles compatibles con la estabilidad cambiaria en un marco de equilibrio de la balanza de pagos. Dicha reducción deberá ser gradual hasta alcanzar un nivel similar al de la inflación internacional que es del 5% anual.
- Estabilidad de precios.
- Reducir la transferencia de recursos al exterior.
- Fortalecimiento de la coordinación fiscal.
- Política de gasto público racional y eficiente.

En este periodo y después de una azarosa negociación de la deuda externa iniciada desde 1989, que finalmente culminó con el apoyo del gobierno

norteamericano y de la banca mundial para el gobierno de Salinas de Gortari, las concertaciones económicas (vía pactos económicos) arrojaron sus resultados.²³¹

El país lograba la estabilidad económica esperada, con pleno reconocimiento internacional en la gestión del gobierno mexicano.

En 1989 la inflación anual fue del 19.7%; en 1990 de 29.90%; para 1991 de 18.8%; en 1992 de 11.9% y en 1993 de 8% (la tasa más baja desde 1972 y con una enorme diferencia a la tasa del 159.2% registrada en 1987).²³²

El crecimiento del *PIB* fue de 3.3% anual en 1989 a 4.5% en 1990; 3.6% en 1991; 2.6% en 1992 y 0.4% para 1993.²³³

No obstante los acontecimientos bélicos en 1991 con la Guerra del Pérsico emprendida por los Estados Unidos, que ocasionó una volatilidad en los precios del petróleo y una desaceleración de los flujos de comercio internacional, México mantuvo una estabilidad asombrosa. Con respecto a la paridad peso-dólar, se determinó *“que el techo de la banda de flotación del tipo de cambio frente al dólar se deslizara a razón de 20 centavos diarios”*, lo que para 1992 pasó a 40 centavos diarios.²³⁴

²³¹ Los documentos oficiales señalan que el proceso de renegociación de la deuda externa (enero de 1989 – febrero de 1990), se realizó en dos etapas: la primera, con los organismos financieros internacionales y los gobiernos de países acreedores y, la segunda, con la banca comercial internacional. De esta forma la deuda pública externa se logró disminuir de 107,000 a 80,000 millones de dólares; lo que constituyó un éxito internacional del gobierno mexicano. “Proceso de Renegociación de la Deuda Externa”. Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988 - 1994. Op. Cit. Págs. 137 a 139.

Sin embargo, autores como Carlos M. Urzúa, exponen el aval y hasta la estrategia de parte de los Estados Unidos para con esta renegociación de la deuda externa de México y que constituyó una aplicación del denominado *“Plan Brady”* (Nicholas Brady, a la sazón Secretario del Tesoro estadounidense). Curiosamente, después vino la etapa de la política de *“privatización”* más intensa realizada por gobierno mexicano en toda su historia. URZÚA, Carlos M. Op. Cit. Págs. 106 a 110.

²³² “Evolución de la Actividad Económica durante el Periodo 1989 – 1994”. Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988 - 1994. Op. Cit. Págs. 107 a 116.

²³³ Idem.

²³⁴ Ibidem. Pág. 114.

Sin embargo, para 1994 -año de elecciones presidenciales- el contexto nacional cambió radicalmente por acontecimientos que sembraron asombro, desconfianza, temor y crítica a la gestión gubernamental y a su proyecto de Nación.

Ya en 1993, el 24 de mayo, se registró el asesinato de un alto prelado de la iglesia católica, entre rumores de crimen político y confusión por personajes relacionados con el narcotráfico; el cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, fue acribillado en el aeropuerto internacional de la Ciudad de Guadalajara, Jalisco.

El 1º de enero de 1994, justo con la entrada en vigor del *TLC*, una revuelta armada indígena en el estado Chiapas, encabezada por el denominado “*Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)*”, mostró al mundo el contraste entre el México moderno y de primer mundo que pregonaba el gobierno y la realidad de la pobreza extrema que aún existía en los rincones del país.

Para el 23 de marzo de 1994 y después de una serie de antagonismos con el presidente Salinas, fue asesinado en Lomas Taurinas, Tijuana, Luis Donaldo Colosio Murieta, candidato del *PR*I que llevaba escasos cuatro meses de campaña electoral por la Presidencia de la República. Este acontecimiento, inédito en la historia contemporánea de nuestro país, marcó la llegada de Ernesto Zedillo Ponce de León, primero como candidato del *PR*I y después como Presidente de la República.

El 28 de septiembre, fue asesinado en la Ciudad de México el diputado José Francisco Ruíz Massieu, entonces destacado e influyente político en la estructura priísta y con parentesco con la familia Salinas de Gortari.

También en la organización administrativa hubo cambios importantes. En 1992, el presidente Carlos Salinas de Gortari tomó la decisión de desaparecer la

Secretaría de Programación y Presupuesto que entonces encabezaba el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León.²³⁵

Esta reestructuración significó trasladar las atribuciones en materia de planeación del desarrollo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y todos los programas sociales –incluyendo el importantísimo *PRONASOL*- a la recién creada Secretaría de Desarrollo Social cuyo primer titular fue Luis Donaldo Colosio Murrieta.²³⁶

Con esta medida, Carlos Salinas de Gortari y su equipo más cercano que fue responsable de la elaboración y diseño del sistema de planeación centralizado desde 1980, deciden que solamente la Secretaría de Hacienda sea la responsable de la función planificadora del Estado.

Es decir, rompiendo todo el esquema visto en los antecedentes, en que era necesario equilibrar las funciones centralizadas de planeación en cuando menos dos dependencias, evitando así un solo punto y perspectiva de decisión, a partir de 1992 se estableció el diseño de la planeación en la dependencia encargada de establecer las políticas de ingreso y de gasto públicos.

Con ello, México centralizó todavía más, en un esquema burocratizado, su sistema de planeación, echando abajo las razones que justificaron en 1976 la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y precisamente fungiendo como Presidente de la República quién siendo titular de esa dependencia en 1986 escenificó una confrontación histórica con el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

²³⁵ Decreto que Deroga, Reordena y Reforma diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1992. De 1976 a 1992 (que abarca cuatro periodos presidenciales), la Secretaría de Programación y Presupuesto tuvo siete titulares; dos por sustituir a quienes renunciaron para ser candidatos a la presidencia. Tres de ellos fueron Presidentes de la República de manera consecutiva de 1982 hasta el 2000.

²³⁶ Decreto por el que se Reforma, Adiciona y Derogan diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1992.

Paradójicamente, a pesar de esos cambios radicales, el fundamento constitucional y legal en materia de planeación no tuvo adecuaciones, continuando hasta nuestros días con la denominación de “*Sistema Nacional de Planeación Democrática*”.

La situación inestable de 1994, más el vencimiento de deuda contraída, presionó enormemente la paridad del peso. El investigador Cuauhtémoc Anda, identifica tres factores económicos de inestabilidad:

1. La tasa de inflación de México era por mucho más alta que la de sus socios comerciales: *“Esto es lo que nos sucedió, sobre todo en relación con Estados Unidos... nuestra tasa de inflación fue más alta que la de ellos, de tal suerte que el llamado desliz del peso no alcanzó a cubrir esta brecha, estimando los analistas que la sobrevaluación resultante era del orden del 20%”*.
2. *“Desde 1991, las cifras de la cuenta corriente de la balanza de pagos mostraron que era más lo que pagábamos que lo que recibíamos del exterior y así, el déficit en 1991 alcanzó cerca de los 15 mil millones de dólares, en 1992 subió a más de 24 mil millones de dólares y fue de poco más de 23 mil millones de dólares en 1993. Estos déficits se financiaron con inversión extranjera de corto plazo. Dicha inversión llegó en forma de dólares, aquí se transformó en Cetes o Tesobonos cuyo rendimiento es más alto que el de sus países de origen...”*.
3. *“En 1994 el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos llegó a casi los 29 mil millones de dólares; pero la inversión extranjera ya no vino con la misma intensidad, básicamente por dos razones: a) porque las tasas de interés en Estados Unidos aumentaron; y b) porque en México, la violencia, las amenazas y los asesinatos de 1994 crearon desconfianza. El primer trimestre de ese año, que comprendió el inicio*

*de la guerrilla chiapaneca y la muerte de Luis Donald Colosio, significó una disminución en las reservas del Banco de México de 11 mil millones de dólares”.*²³⁷

El 1º de diciembre de 1994, Ernesto Zedillo Ponce de León asume la Presidencia de la República para el periodo 1994 - 2000, y diecinueve días después México se encontró atrapado en la más grave crisis financiera en su historia.

Siguiendo la práctica oficial de los compromisos económicos, desde su toma de posesión el presidente Zedillo anunció la creación del denominado “*Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento*”, que de hecho constituyó el último de los pactos económicos concertados por el gobierno con los otros sectores de la sociedad.

Pero la inestabilidad provocada por los sucesos políticos, más la decisión aventurada del nuevo gobierno de optar por la vía militar en el caso de Chiapas, cuando el mundo ya tenía noticia exacta y hasta simpatía por el movimiento que encabezaba el nombrado “*Subcomandante Marcos*”, fue el detonante de la especulación:

*“... cuando Zedillo asumió el cargo presidencial a principios de diciembre, las reservas de divisas extranjeras se situaban apenas alrededor de 10 000 millones de dólares, a casi un tercio del nivel más alto alcanzado nueve meses antes. El escenario para el último ataque especulativo contra el peso estaba listo...”*²³⁸

Siguiendo con lo señalado por el investigador Carlos Urzúa, todavía el 18 de diciembre, ante la noticia del reposicionamiento del EZLN en la zona de los

²³⁷ ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc. Op. Cit. Pág. 240.

²³⁸ URZÚA, Carlos M. Op. Cit. Pág. 133.

Altos de Chiapas, el país tuvo una fuga de divisas de cerca de mil millones de dólares tan sólo en ese día. Esto motivó que al día siguiente (19 de diciembre), se anunciara que el Banco de México ya no intervendría en el mercado cambiario, y así el peso tuviera libre flotación en una caída que se estimaba hasta de un 15%.²³⁹

Lo que ocurrió después fue un golpe anunciado: al cierre de la jornada se conoció que en ese lapso cerca de tres mil millones de dólares habían salido del país. El peso tuvo finalmente una devaluación del 85%, y el gobierno estadounidense encabezado por el presidente William Clinton anunció el 31 de enero de 1995 el plan de rescate de la economía mexicana por casi 51 mil millones de dólares.²⁴⁰

Más que un plan nacional de desarrollo, el gobierno mexicano necesitaba de nueva cuenta un programa de emergencia para enfrentar la crisis coyuntural. Fue así que se creó el “*Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica*” (AUSEE, por sus siglas), cuyos objetivos fueron:

- *“Que las cargas del sacrificio se distribuyeran entre los diferentes sectores de la economía.*
- *Evitar que la devaluación se tradujera en una espiral inflacionaria y en desestabilidad del tipo de cambio.*
- *Reestablecer la confianza para ordenar los mercados financieros y emprender un crecimiento económico.*
- *Impulsar cambios estructurales, para hacer la economía más competitiva”.*²⁴¹

²³⁹ URZÚA, Carlos M. Op. Cit. Pág. 134.

²⁴⁰ Idem. Pags. 134 a 137.

²⁴¹ ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc. Op. Cit. Pág. 241.

Sin embargo, para otros investigadores, las medidas tenían además otra intención, como una estrategia para aprovechar la coyuntura:

“(El AUSSE)...consideraba, además de la libre flotación del peso, un recorte en el gasto gubernamental, la futura privatización de los ferrocarriles y puertos, y la total apertura del sistema bancario a la inversión extranjera. Semanas más tarde también se anunció la privatización de la producción petroquímica secundaria de PEMEX”.²⁴²

Otra vez con una situación de emergencia, el ejecutivo federal tenía la obligación de cumplir con la elaboración y presentación de un *Plan Nacional de Desarrollo*.

De esta forma, el presidente Ernesto Zedillo presentó el documento “*Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000*”, en cuyo texto a manera de introducción se señaló –más para cumplir con el requisito de lo “*democrático*”- que en su elaboración se organizaron 97 foros que significaron 516 reuniones en las que se presentaron más de 12 mil ponencias, además de cerca de 300 mil que se recibieron en los centros de recepción en todo el país.²⁴³

En el Plan se propusieron cinco objetivos fundamentales:

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

²⁴² URZÚA, Carlos M. Op. Cit. Pág. 135.

²⁴³ “Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, que presenta el Ejecutivo Federal a la H. Cámara de Diputados”. Cámara de Diputados. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Bibliotecas.

- 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.
- Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
- 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.
- Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

En su estructura, se compuso de una introducción, cinco capítulos y subtemas:

INTRODUCCIÓN.- Generalidades sobre el sistema nacional de planeación democrática; datos sobre la participación de los sectores de la sociedad en su elaboración y resumen de objetivos y estrategia.

CAPITULO I.- Soberanía.

- ❖ Garantizar la Seguridad Nacional de México: preservar la integridad nacional; asegurar la vigencia del Estado de Derecho; actualizar la planeación estratégica de las Fuerzas Armadas así como modernizar y consolidar su capacidad militar, operativa y de respuesta a emergencias y desastres; fomentar la cooperación internacional en el intercambio de información, y fomentar el aprecio a nuestra historia, cultura, valores y principios.

- ❖ Fortalecer el papel de México en la dinámica mundial: incrementar la capacidad de nuestras representaciones en el extranjero, y, establecer alianzas con naciones emergentes.
- ❖ Nuevos vínculos entre política interior y exterior. (Se establecen políticas particulares en la relación de México con los Estados Unidos, Canadá, Guatemala, Belice, países del Caribe en particular con Cuba, Venezuela, Brasil, Argentina, Chile, Unión Europea, Rusia, Japón, República Popular de China y otros países de Asia).
- ❖ Construir una nueva relación de nuestro país con nacionales en el exterior: promover reformas constitucionales para que los mexicanos preserven su nacionalidad.
- ❖ Promover los intereses nacionales en los foros multilaterales: a favor del desarme y la no proliferación de armas nucleares y convencionales y combatir el comercio ilegal de armas.

CAPITULO II.- Estado de Derecho.

- ❖ Crear las condiciones que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial: reformar los cuerpos policiales; instrumentar un Sistema Nacional de Seguridad Pública; crear el Centro Nacional de Formación Policial y el Sistema de Información Policial, y ampliar los espacios de participación ciudadana para vigilar el adecuado desempeño de los cuerpos de seguridad.
- ❖ Combatir de manera frontal y eficiente a la delincuencia organizada.

- ❖ Lograr que los órganos responsables de la procuración de justicia se constituyan en auténticos vigilantes de la legalidad y de la persecución de delitos: reglamentar la forma de impugnar el no ejercicio y el desistimiento de la acción penal; promover la profesionalización del ministerio público, y revisar el marco normativo en materia de procuración de justicia.
- ❖ Otorgar a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia.
- ❖ Contar con un régimen de impartición de justicia que garantice a todos los mexicanos el acceso a los tribunales: establecer una auténtica carrera judicial; revisión de normas procesales; introducir mecanismos alternativos de resolución de conflictos, y mejorar la asistencia jurídica gratuita en materia penal.
- ❖ Consolidar el régimen de seguridad jurídica en la propiedad de los bienes y en los derechos de los particulares: dar vigencia a un régimen de plena seguridad jurídica que permita promover la inversión y la actividad económica; continuar el proceso de desregulación administrativa; consolidar las reformas al artículo 27 constitucional y a la nueva legislación agraria, y modernizar los registros públicos de la propiedad.
- ❖ Consolidar el ejercicio de las funciones de los organismos que tienen a su cargo la protección no jurisdiccional de los derechos humanos: fortalecer la protección de los derechos humanos; integrar un sistema nacional de información sobre derechos humanos; apoyar el cumplimiento de recomendaciones de las comisiones de derechos humanos.

- ❖ Mejorar el acceso de los indígenas a la justicia: tutela efectiva de los derechos de los pueblos indígenas; formación de intérpretes legales en lenguas indígenas, y establecer mecanismos para que los pueblos indígenas reciban respuesta pronta y en su idioma cuando no ejerzan el derecho de petición.

CAPITULO III.- Desarrollo Democrático.

- ❖ El sistema de partidos como base de la democracia y los procesos electorales como fuente de legitimidad política: fortalecer la independencia de los órganos electorales; equidad en la competencia electoral; sistema de comprobación de ingresos y gastos de los partidos; acceso equitativo de los partidos a los medios de comunicación.
- ❖ Una presidencia democrática en un régimen republicano fortalecido: presidencialismo sujeto a la norma constitucional y acotado por las leyes; equilibrio de poderes; fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial.
- ❖ Por un nuevo federalismo: impulsar la descentralización de funciones; nuevas bases para el sistema de contribución fiscal; vigorizar la participación municipal en la planeación del desarrollo, y participación directa de las comunidades en la definición de los programas socialmente prioritarios.
- ❖ Reforma de gobierno y modernización de la administración pública: promover la descentralización administrativa; conformar un servicio profesional de carrera; modernizar integralmente la administración pública y los sistemas de control interno y de rendición de cuentas.

- ❖ Hacia una más intensa participación social y el fortalecimiento de la representación ciudadana: perfeccionar procedimientos de consultas permanentes a las organizaciones sociales, y alentar una cultura democrática en las organizaciones civiles.
- ❖ Participación social y cultura política: promover participación social en las políticas públicas y establecer consejos ciudadanos en las diversas áreas de la administración pública.
- ❖ Libertad de expresión y de prensa y derecho a la información: compromiso irrestricto con la libertad de expresión; observar derecho a la información; dotar de autonomía plena al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (*INEGI*).
- ❖ Relaciones con las iglesias: garantizar libertad de creencias y de culto, y asegurar la laicidad del Estado.

CAPITULO IV.- Desarrollo Social.

- ❖ Igualar las oportunidades de desarrollo social: ampliar cobertura y calidad de educación, salud, seguridad social y vivienda; intensificar el esfuerzo de enseñanza-aprendizaje, incrementando el trabajo escolar; reformar el sistema nacional de salud; paquete básico de servicios a todos los mexicanos (nutrición, vacunación y salud); fomentar condiciones para una vivienda digna, y fortalecer órganos promotores de vivienda.
- ❖ Promover el desarrollo nacional equilibrado de la población, las regiones y las ciudades: reducir tasa de crecimiento demográfico; establecer bases productivas para un desarrollo social sostenido, justo y homogéneo; buscar consolidación del desarrollo urbano ordenado, y consolidar una reforma agraria que ofrezca certeza

jurídica sobre sus tierras a campesinos, ejidatarios y pequeños propietarios.

- ❖ Privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social: proporcionar servicios básicos; transformar el PRONASOL para construir una política integral que se concentre en los grupos y regiones con menores oportunidades; superar rezagos sociales con la promoción del crecimiento económico; desarrollar una política de incorporación de los pueblos indios al desarrollo; fomentar organización de los trabajadores migrantes; fomentar nueva cultura de consideración a personas con discapacidades, y asegurar condiciones de acceso a servicios de salud, vivienda y vida digna a personas de la tercera edad.

- ❖ Impulsar una política integral y descentralizada de desarrollo: orientación de las acciones públicas de manera ordenada para combatir mejor las causas estructurales de la pobreza; transferir mayores recursos y responsabilidades a los gobiernos de los estados, y fomentar la participación social y ciudadana para impulsar el desarrollo social y superar la pobreza extrema.

CAPITULO V.- Crecimiento Económico.

- ❖ Hacer del ahorro interno la base del financiamiento del desarrollo nacional: reforma fiscal para el ahorro y la inversión privada; sistema financiero para impulsar el ahorro y la inversión productiva; fortalecer mecanismos de financiamiento del sistema de seguridad social; ahorro público para el crecimiento; eficientar la política minera, el sector turismo y el desarrollo agropecuario; uso prudente del ahorro externo.

- ❖ Establecer condiciones que propicien y preserven la estabilidad y certidumbre para la actividad económica: mantener estricta disciplina fiscal; política cambiaria que evite sistemáticamente una sobrevaluación del tipo de cambio real y coadyuve a la estabilización del nivel de precios, y adecuada conducción de la política monetaria.

- ❖ Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento: políticas de apoyo laboral; elevar progresivamente la productividad laboral; desregulación y fomento de competencia interna y externa; promover el acceso de productos mexicanos a los países con los que se tiene acuerdo comercial, y promoción de una amplia participación de la inversión privada (ferrocarriles, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, generación de energía eléctrica, carreteras y almacenamiento, transporte y distribución de gas).

- ❖ Desplegar una política ambiental y de recursos naturales que haga sustentable el crecimiento económico: política ambiental y de aprovechamiento de recursos.

- ❖ Políticas sectoriales: desarrollo industrial; energético; pesca; agroindustria; turismo; minería; transporte.

A pesar de la grave crisis padecida, el gobierno pudo recuperar cierta estabilidad económica que permaneció hasta su conclusión en el año 2000. Sin embargo, el lapso de 1995 – 1997 no fue fácil de sortear e implicó poner en marcha diversos programas coyunturales no precisamente definidos en el Plan Nacional.

En 1995, el problema financiero implicó la instauración de una serie de programas de protección a los deudores ante incrementos exorbitantes en sus deudas. Se realizó la reestructuración de la cartera crediticia en las denominadas “*unidades de inversión*” (*UDIS*, por sus siglas); el costo fiscal de esos programas en 1995 fue del orden de 17 mil millones de pesos, lo que representó el 1% del *PIB*.²⁴⁴

Otros de esos programas fueron el *Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores de la Banca (ADE)*, el *Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA)*, los *Esquemas de Capitalización* y el *Programa de Saneamiento de la Red de Autopistas Concesionadas*. Como lo señala el investigador Cuauhtémoc Anda, los costos fiscales como consecuencia de estos programas fueron en ese orden de 13 mil 400 millones de pesos, 32 mil millones de pesos, 7 mil 400 millones de pesos y 14 mil 100 millones de pesos.²⁴⁵

A finales de 1995 surgió un nuevo documento oficial, la “*Alianza Para la Recuperación Económica (ARE)*”, que buscó lo siguiente:

- Incremento del *PIB* de por lo menos el 3% para 1996.
- Reactivación del consumo, la inversión privada, exportaciones e inversión pública.
- Reducción de la inflación de manera sustancial.
- Recuperación de los salarios mínimos.
- Reforma al sistema de pensiones, que sea justa y promueva el ahorro.
- Finanzas públicas equilibradas.
- Programa sectorial de apoyos al campo.

Para 1996 se terminó el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos; se presentó una lenta recuperación en la Bolsa de Valores; la paridad

²⁴⁴ ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc. Op. Cit. Pág. 248.

²⁴⁵ Idem.

cambiaría que en 1995 llegó a 8 pesos por dólar pasó a 7.60 pesos; se redujo la inflación, y se llevó a cabo la reforma al sistema de pensiones con la creación de las denominadas *Administradoras de Fondos para el Retiro* (AFORE, por sus siglas).²⁴⁶

El 3 de junio de 1997, en la Residencia Oficial de “Los Pinos”, ante representantes de todos los sectores de la sociedad, el presidente Ernesto Zedillo puso en marcha el *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997 – 2000 (PRONAFIDE)*, con los objetivos de alcanzar una tasa de crecimiento económico de más del 5% anual; generar más de un millón de empleos al año; aumentar el nivel real de los salarios; fortalecer la capacidad del Estado para atender las demandas sociales, y evitar crisis económicas. Sobre todo para el proceso de transición entre el final del sexenio y el comienzo del nuevo gobierno.²⁴⁷

En el contexto político, el año de 1997 determinó el principio de la transformación del sistema de ejercicio de poder que imperaba hasta entonces y que tendría sus puntos culminantes en el 2000 y en el 2006. En ese año, en un proceso electoral sumamente competido para renovar la Cámara de Diputados, se realizó por vez primera la elección de Jefe de Gobierno para el Distrito Federal.

El resultado de la amplia participación de una sociedad cada vez más politizada marcó el cambio definitivo: ningún partido político por sí sólo tuvo mayoría en la Cámara de Diputados, con lo cual se aseguraba en lo futuro la amplia pluralidad y el contrapeso que significa desde entonces y hasta la fecha el Poder Legislativo Federal.

²⁴⁶ ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc. Op. Cit. Págs. 249 y 250.

²⁴⁷ Idem. Pág. 253. De hecho, en ese mismo periodo el crecimiento de *PIB* mantuvo un promedio anual de 5.1% anual.

Con respecto al Distrito Federal, en ese primer proceso de elección de Jefe de Gobierno resultó vencedor inobjetable el candidato del *PRD*, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, lo que cimentó la presencia de éste partido en la capital de la República que se reafirmaría en los años 2000 y 2006 con los triunfos de Andrés Manuel López Obrador y de Marcelo Ebrard, respectivamente.

El sistema presidencial y la presencia de un partido de Estado (*PRI*) con casi 70 años de poder hegemónico, entraban en un proceso gradual de transición que concluiría tres años después al convertirse Vicente Fox Quesada - candidato del *PAN*- como Presidente de México para el periodo 2000 – 2006.

En el lapso de 1998 – 2000, a pesar de sucesos externos e internos que impactaron en la economía -una recesión económica internacional que incidió en la baja de los precios del petróleo; una devaluación de cerca del 20% del peso con respecto al dólar, y el quebranto bancario, ante el abuso al grado de ilícitos cometidos con el *FOBAPROA*-²⁴⁸ se mantuvo el promedio de crecimiento del 5% anual del *PIB*, lo que permitió un tránsito estable ante la inusitada toma de posesión de un candidato de oposición como Presidente de la República el 1º de diciembre del 2000.

El Lic. Vicente Fox Quesada, presentó el *Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006*²⁴⁹ en un documento compuesto de una introducción y siete apartados:

1) Introducción.

2) Elaboración del Plan Nacional De Desarrollo.

- ❖ El Sistema Nacional de Planeación Participativa.
- ❖ El Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006.

²⁴⁸ La quiebra del sistema bancario nacional significó el desempleo de millones de personas, la inseguridad del sistema bancario y financiero nacional, la intervención en los bancos declarados con insolvencia y el inicio de procesos penales en contra de los hasta entonces reconocidos personajes del sector empresarial: Jorge Lankenau (*BANCA CONFÍA*), Isidoro Rodríguez alias “el Divino” (*BANPAÍS*) y Carlos Cabal Peniche (*BANCO BCH*).

²⁴⁹ Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo del 2001.

- ❖ El proceso de participación ciudadana para la elaboración del Plan.

3) México: Hacia Un Despegue Acelerado.

- ❖ Las transiciones del México contemporáneo.
- ❖ La transición demográfica: transformaciones en el tamaño de la población; transformaciones en la estructura por edad y demandas asociadas; el futuro demográfico; bono demográfico; regiones y ciudades; transición demográfica y uso de recursos naturales.
- ❖ La transición social: las organizaciones de la sociedad civil; el papel de la mujer; cambios en la composición y participación social de la familia y la etnicidad en el México contemporáneo.
- ❖ La transición económica: globalización, cambio en el comercio y las finanzas internacionales; cambio en el modelo económico mexicano; creación de un verdadero mercado interno, y nueva economía, cambio en la tecnología de la información.
- ❖ La transición política: el proceso de transición; las elecciones del 2 de julio de 2000; el mandato democrático y el plan nacional de desarrollo.
- ❖ Las transiciones y el Plan Nacional de Desarrollo.

4) El Poder Ejecutivo Federal, 2000 – 2006.

- ❖ La visión del México al que aspiramos.
- ❖ La misión del Poder Ejecutivo Federal.

- ❖ Los principios que sustentan el Poder Ejecutivo Federal.-
Postulados: humanismo, equidad y cambio. Criterios centrales para el desarrollo de la Nación: inclusión; sustentabilidad; competitividad, y desarrollo regional. Normas Básicas de Acción Gubernamental: apego a la legalidad; gobernabilidad democrática; federalismo; transparencia y rendición de cuentas.

- ❖ Las políticas del Poder Ejecutivo Federal.

- ❖ La política social: la emancipación, objetivo de la política social; la educación, estrategia central para el desarrollo nacional; el reto de la salud; los ejes de la política; el compromiso con la salud.

- ❖ La política económica.

- ❖ La política interior.

- ❖ La política exterior: defensa de la democracia y derechos humanos; defensa de los mexicanos en el extranjero; participación en foros multilaterales; equilibrio en la agenda de política exterior; promoción económica, comercial y cultural.

- ❖ Un buen gobierno.

- ❖ Unas finanzas públicas sanas.

- ❖ Los cambios en la estructura del Poder Ejecutivo Federal.-
Creación de las Comisiones: Comisión para el Desarrollo Social y Humano; Comisión para el Crecimiento con Calidad; Comisión de Orden y Respeto; adecuaciones a las Secretarías de Estado;

reorganización de la oficina de la Presidencia de la República;
creación del Instituto Nacional de las Mujeres.

- ❖ La revolución educativa: educación para todos; educación de calidad y educación de vanguardia.

Objetivos y Estrategias

5) Área de Desarrollo Social y Humano.

- ❖ Introducción.
- ❖ Antecedentes: los factores de la transformación social del país; el cambio demográfico; los adultos; los jóvenes, adolescentes y niños; la influencia de la educación; los efectos de la transición económica; los efectos de los cambios tecnológicos y de la internacionalización; los cambios sociales; las mujeres; los grupos sociales marginados; la necesidad de perfeccionar las políticas y los programas sociales.
- ❖ Objetivos rectores y estrategias: niveles de educación y bienestar; equidad e igualdad; capacidad e iniciativa; cohesión y capital social; desarrollo en armonía con la naturaleza

6) Área de Crecimiento con Calidad.

- ❖ Introducción.
- ❖ Antecedentes.
- ❖ Objetivos rectores y estrategias: solidez macroeconómica, y competitividad.

7) Área de Orden y Respeto.

- ❖ Introducción.
- ❖ Antecedentes.

- ❖ Objetivos rectores de estrategias: independencia y soberanía; seguridad nacional; gobernabilidad democrática; relaciones entre los Poderes de la Unión y un auténtico federalismo; población y protección civil; combate a la corrupción, transparencia y desarrollo administrativo; seguridad pública, y procuración de justicia.

8) Compromiso con México.

- ❖ ANEXO: Relación de temas para la elaboración de programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales.²⁵⁰

Cabe resaltar que en este documento, quizás por tratarse del primero que elabora un gobierno no priísta, se le dio mayor énfasis al aspecto de la transición y a las acciones del gobierno en particular.

Un aspecto de relevancia es que en el documento se hace referencia al “*Sistema Nacional de Planeación Participativa*” en lugar del “*Sistema Nacional de Planeación Democrática*” que establece el texto constitucional y la legislación reglamentaria.

El viraje de lo “*democrático*” a lo “*participativo*”, resulta por demás paradójico en el primer gobierno de oposición que ocupa la Presidencia de la República:

“Sistema de Planeación Participativa.-

En un gobierno democrático, la planeación participativa es un imperativo. Sin ella, las acciones del Poder Ejecutivo se perderían en

²⁵⁰ En este inciso de ANEXO, se mencionan como temas de prioridad nacional los siguientes: *educación; energía; comercio interior y exterior; desarrollo regionales y programas fronterizos; desarrollo urbano; financiamiento para el desarrollo; infraestructura; ciencia y tecnología; medio ambiente y recursos naturales; modernización del gobierno; producción y abasto de alimentos; desarrollo empresarial; turismo; prevención y atención de desastres naturales; procuración e impartición de justicia; salud; soberanía; seguridad nacional; seguridad pública; seguridad social; comunicaciones; trabajo y empleo; vivienda; federalismo; combate a la corrupción; desarrollo social; cultura; deporte; protección civil; población; cultura política y participación ciudadana.* Op. Cit.

actos deshilvanados, sin armonía y complementación. La sociedad no tendría un punto de referencia al cual acudir para darle orden y sentido a sus propias iniciativas. Es necesario revitalizar el ejercicio de la planeación para convertirla en el instrumento que armonice las acciones del Ejecutivo y ofrezca un punto de referencia a la sociedad.

La planeación no debe ser más un estéril ejercicio retórico ni tampoco una acción estatista que sustituya a la sociedad e inhiba su creatividad. La presente administración, por medio del Sistema Nacional de Planeación Participativa, impulsará un proceso de definición, concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del Poder Ejecutivo Federal y las actividades de todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, además de integrar la opinión de la población, mediante mecanismos de participación ciudadana para la elaboración y evaluación de planes y programas.

Mediante el Sistema Nacional de Planeación Participativa se fortalecerán los vínculos de colaboración con los comités de planeación del desarrollo estatales y los comités de planeación municipales.²⁵¹

Esto es un hecho innovador. Expresamente el plan señala que se organizó un “sistema de planeación” para su elaboración, con lo cual, a contrario de lo acontecido a partir de 1983 en que del sistema ya previsto en la ley se derivó el plan, ahora se organiza un sistema de planeación para un plan en específico:

“A partir de diciembre de 2000, al entrar en funciones esta administración pública federal, y en cumplimiento de las

²⁵¹ Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006. 2.1 “El Sistema Nacional de Planeación Participativa”.

*disposiciones legales vigentes, se organizó un sistema de planeación que tuvo como responsabilidad la realización de un proceso de participación ciudadana amplia, pública y abierta para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”.*²⁵²

Y por primera vez se hace una proyección a largo plazo (25 años), determinando una perspectiva de desarrollo, cuya instrumentación estará a cargo de un órgano que denomina “Consejo”, sin indicar cómo se integra y que naturaleza tiene:

“El proceso de planeación estratégica del desarrollo se estructura en instrumentos y mecanismos de largo, mediano y corto plazos. A largo plazo se define un horizonte de planeación de 25 años, considerando una determinada perspectiva de país y de los sectores estratégicos para el desarrollo. Uno de los elementos para la preparación del Plan Nacional de Desarrollo fue la definición de una visión de México en el año 2025 que propone el rumbo a largo plazo que requiere el país.

*La visión de largo plazo, denominada Visión de México en el año 2025, será analizada por un consejo emanado de la sociedad civil, cuya función será identificar oportunidades y proponer análisis, estudios y líneas de acción al Ejecutivo federal y a la sociedad civil. Es importante que este consejo esté en comunicación constante tanto con los tres poderes del Estado y los tres órdenes de gobierno, como con los miembros de la sociedad civil y el sector privado”.*²⁵³

Sin embargo, como esa proyección no se encuentra sustentada en perspectivas objetivas, finalmente se llega a una conclusión ideal:

²⁵² Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006. Op. Cit.

²⁵³ Idem.

*“La visión del México al que aspiramos en el año 2025 puede sintetizarse así: México será una nación plenamente democrática con alta calidad de vida que habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos. Será una nación dinámica, con liderazgo en el entorno mundial, con un crecimiento estable y competitivo y con un desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente. Será una nación orgullosamente sustentada en sus raíces, pluriétnica y multicultural, con un profundo sentido de unidad nacional”.*²⁵⁴

En el contexto de vigencia de este *Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006*, el país ha visto la transformación del sistema político que imperó por poco más de 70 años. Se habló de una transición, pero que no permitió la transformación real del país.

De acuerdo con las estimaciones, la economía mantuvo una estabilidad forzada y presionada por las variables constantes de los precios del petróleo, la economía de guerra provocada por la intervención norteamericana en Afganistán e Irak, y la interacción de los mercados emergentes sobre todo los asiáticos y, concretamente, los productos manufacturados en China.

Esto es y como lo dijera el Gobernador del Banco de México, *“una estabilidad sin crecimiento económico”*.²⁵⁵ En el ámbito interno, el periodo se caracterizó por una pugna constante, abierta y desmedida entre los Poderes Ejecutivo y

²⁵⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006. Op. Cit. 4.1 “La Visión del México al que aspiramos”.

²⁵⁵ Discurso del Dr. Guillermo Ortiz Martínez, Gobernador del Banco de México, en la 68ª Convención Bancaria. Acapulco, Gro., 4 de marzo del 2005. Como dato, el Dr. Ortiz fue representante de México ante el Fondo Monetario Internacional de 1984 a 1988. Asimismo, le correspondió la transición provocada por la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, fungiendo primero como Subsecretario de Hacienda y Crédito Público (1988 – 1994) y después como Secretario de Hacienda y Crédito Público (1994 – 1997). A partir de 1998 y hasta la fecha se desempeña como Gobernador del Banco Central o Banco de México.

Legislativo. La polémica que se ha expresado como justificación para los resultados obtenidos: necesidad de “*reformas estructurales*” en áreas fiscal, energética y de asistencia social. (El comentario sobre dichas “*reformas*” se realiza en el Capítulo IV de este trabajo).

Para la segunda mitad del sexenio, con una contienda adelantada por la sucesión presidencial, se produjo una intensa confrontación entre el Ejecutivo Federal por un lado, y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (Andrés Manuel López Obrador) por el otro, que para entonces gozaba de gran popularidad.

Este antagonismo trascendió de manera grave en el sistema de partidos políticos y en la vida institucional, así como en un inédito proceso electoral que, prácticamente dividiendo en dos al país, determinó por mínimo margen como Presidente electo de México para el periodo 2006 – 2012 al candidato del *PAN*, Lic. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

2. LEGISLACIÓN.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 25 y 26, establece las bases para la implantación de un sistema de planeación del desarrollo:

“Artículo 25.-

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

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

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

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

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

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

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

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

“Artículo 26.-

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

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

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”.

Del análisis a lo preceptuado en esos artículos de nuestra Norma Fundamental, tenemos lo siguiente:

- 1) Rectoría en el Desarrollo Nacional.-** El Estado tiene a su cargo la rectoría del desarrollo nacional. Es decir, el Estado es la máxima autoridad en materia de desarrollo. Pero con una justificación: dicha

rectoría debe garantizar que el desarrollo nacional sea integral y sustentable, para conseguir:

- a. Fortalecer la soberanía nacional.
- b. Fortalecer el régimen democrático.
- c. Fomentar el crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza.

2) Acciones Derivadas de la Función Rectora.- Esa rectoría del desarrollo nacional se traduce en actividades concretas del Estado con respecto a la actividad económica:

- a. Planeación.
- b. Conducción.
- c. Coordinación.
- d. Orientación.

3) Sistema de Economía Mixta.- En el desarrollo económico nacional concurren el sector público, el sector social y el sector privado. Las áreas estratégicas del desarrollo son exclusivas del sector público, mientras que en las prioritarias podrán participar todos los sectores económicos.

4) Sistema de Planeación del Desarrollo.- En la actividad de planeación derivada de la rectoría económica, el Estado organiza un sistema nacional de planeación democrática del desarrollo.

Dicho sistema de planeación tiene por objeto conseguir el crecimiento económico -y que éste sea sólido, dinámico, permanente y equitativo-, para lograr la independencia y democratización –política, social y cultural- del país.

Tiene las siguientes características particulares:

- a. Sus objetivos serán determinados por los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución.
 - b. Será democrática, por la participación de los diversos sectores de la sociedad, considerando sus aspiraciones y demandas para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Dicha participación se traduce en un procedimiento de consulta popular.
 - c. Existe un plan nacional de desarrollo, el cual es obligatorio para la actividad de la administración pública federal; los gobiernos estatales lo observan mediante la coordinación establecida a través de convenios, y los particulares participan mediante la inducción y concertación con el ejecutivo federal.
 - d. El Poder Legislativo Federal tendrá participación en el sistema de planeación de acuerdo a lo que establezca la ley.
- 5) Existe una *ley reglamentaria* de los citados preceptos constitucionales, por lo que hace a la función de planeación del desarrollo a cargo del Estado: la denominada *Ley de Planeación*.**

Con respecto a éste último punto, como ya vimos, la *Ley de Planeación* vigente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, y abrogó a la anterior *Ley Sobre Planeación General de la República* publicada el 12 de julio de 1930.

Desde su toma de posesión el 1º de diciembre de 1982 y en un trayecto que acumulaba las experiencias adquiridas, el Lic. Miguel De la Madrid Hurtado

expresó en el Congreso de la Unión la necesidad de contar en México con una nueva ley de planeación que permitiera establecer los mecanismos para:

- Fijar un Sistema Nacional de Planeación Democrática del Desarrollo, y
- Elaborar un Plan Nacional de Desarrollo para el lapso correspondiente al periodo presidencial de gobierno.²⁵⁶

Por supuesto, todo ello desde la base de contar con una dependencia especializada en la materia que era la Secretaría de Programación y Presupuesto. Esto es, el diseño orgánico, operativo y de evaluación de dicho sistema tenía la idea clara, al menos en su concepción, de separar la programación y presupuestación del gasto público de las áreas fiscales y financieras.

Otra cuestión sumamente importante, era que desde la exposición de motivos de la iniciativa de ley, se dejó expresamente señalado que la planeación en México representaba un *“proceso de negociación política”*²⁵⁷; con ello, el sistema se condenaba desde su origen a una mezcla de pactos, concesiones e intereses de todo tipo.

No obstante, ese intento de 1983 significaba un cambio trascendente en la definición de la política del Estado sobre la conducción de su desarrollo. Por primera vez estuvimos en la posibilidad real de culminar el proceso evolutivo que México alcanzó en materia de planeación nacional con la puesta en marcha de la reforma administrativa a partir de 1977.

²⁵⁶ Mensaje de Toma de Posesión como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. “Los Presidentes de México. Discursos Políticos”. Presidencia de la República. El Colegio de México. México, 1988. Vol. V. Págs. 241 – 242.

²⁵⁷ Iniciativa del Ejecutivo Federal. 3 de diciembre de 1982. Presidencia de la República. “El Marco Legislativo para el Cambio”. México, 1983. Vol. 2. Pág. 15.

Sin embargo, el país y la sociedad mexicana en su conjunto aún conservábamos los vicios de un régimen político obsoleto para el cambio propuesto: presidencialismo; partido hegemónico oficial; control político en todos los ámbitos de gobierno y de organización social; centralismo; falta de pluralidad política; desinterés y complicidad de importantes grupos del sector empresarial; ineficacia y corrupción en la administración pública.

Como lo indica la historiadora Dra. Alicia Hernández Chávez, resultó interesante el debate que la iniciativa de *Ley de Planeación* originó en el Congreso, a pesar de una oposición minoritaria, porque en esencia -y así lo demostró la historia- se definía el futuro de nuestro país de cara al siglo XXI.²⁵⁸

La iniciativa presentada al Congreso por el presidente De la Madrid el 3 de diciembre de 1982, fue turnada a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.²⁵⁹

De conformidad con el procedimiento legislativo, las Comisiones elaboraron el dictamen correspondiente, enfatizando que lo sustancial era la implantación en México de un *Sistema Nacional de Planeación*, teniendo como eje la coordinación entre las áreas de planeación y programación con las de presupuestación y ejecución.²⁶⁰

Pero en ese dictamen se manifestó la pugna entre el Congreso y el Ejecutivo Federal, al considerar el primero que si lo que se estaba resolviendo era un auténtico Sistema Nacional de Planeación del Estado Mexicano, no podía quedar totalmente a la voluntad y discrecionalidad del ejecutivo en turno.

²⁵⁸ HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia. Op. Cit. Págs. 59 y 85.

²⁵⁹ Dichas Comisiones estaban integradas por diputados de los partidos *PRI, PSUM, PAN, PDM, PPS* y *PST*.

²⁶⁰ Dictamen de Comisiones. Ley de Planeación. Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados. LII Legislatura. 28 de diciembre de 1982. No. 58. Pág. 6.

Esa discusión devino en que el Congreso asumiera una mayor injerencia en el sistema y no sólo de simple espectador y aval del ejecutivo. La Dra. Hernández Chávez, lo indica de la siguiente forma:

*“Era obvio que el meollo del problema radicaba en el poder que pretendía atribuirse el Congreso. Una y otra vez las comisiones insistieron en acrecentar las facultades del Congreso en la definición y control del Plan de Desarrollo. Esto se nota en los cambios al artículo 6º, al sustituir el término ‘informar’, de la iniciativa, por un ‘harán mención expresa’. Lo mismo con la frase ‘informará al Congreso’ por ‘remitirá a la comisión permanente del Congreso el informe de las acciones y resultados en la ejecución del Plan y los programas del mismo’. Lo que estaba en juego... era el papel del Congreso en la definición y control del Plan de Desarrollo”.*²⁶¹

El mismo día en que el dictamen de comisiones se aprobó por mayoría de votos -el 28 de diciembre de 1982-, pasó a discusión al pleno de la Cámara de Diputados.

En el pleno se volvió a repetir la discusión en lo concerniente a la participación del Congreso en la aprobación y evaluación del plan de desarrollo y con respecto al carácter “democrático” con el que se quería calificar al sistema de planeación.

En una sobresaliente intervención, el diputado del Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y reconocido intelectual, Rolando Cordera Campos, patentizó la intención del ejecutivo de hacer de la planeación una pieza más del sistema presidencial:

“El proyecto se caracteriza por una marcada concentración, en manos del Ejecutivo federal, de las actividades necesarias del proceso de planeación y,

²⁶¹ HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia. Op. Cit. Pág. 89.

*por otro lado, e independientemente del maquillaje que llevó a cabo el grupo mayoritario en la Comisión de Programación y Presupuesto, hace a un lado mecanismos elementales de participación sin los cuales tal participación es pura retórica, pura invención; no quedan claros ni procesados los mecanismos a través de los cuales se llevaría a cabo la participación popular amplia, y por el otro lado el Congreso de la Unión, que es el órgano colegiado representativo de mayor jerarquía en nuestra organización republicana, se le pone a un lado y se le ubica en el papel de simple oidor de las invenciones, opiniones y elucubraciones del Ejecutivo”.*²⁶²

No es casualidad que dicha crítica proviniera de quién en 1981 junto con Carlos Tello, primer Secretario de Programación y Presupuesto²⁶³, publicaran la obra *“México, la Disputa por la Nación. Perspectivas y Opciones del Desarrollo”*, dónde por primera vez se exponían abiertamente las dos opciones o proyectos para el desarrollo que tenía México en los años futuros: el proyecto neoliberal y el proyecto nacionalista.²⁶⁴

En esta obra, los autores citan a Fernando Fajnzylber y lo que éste denominó entonces como *“proyecto de reestructuración global del capitalismo”*, representado por el gran capital financiero y transnacional, que tenía como propósito, mediante el endeudamiento forzado de las naciones más pobres del orbe -como consecuencia de acontecimientos (económicos, políticos, sociales) sólo previstos por ellos-, intervenir en sus políticas de desarrollo para *“eliminar del mundo de hoy todas aquellas instituciones políticas y sociales que impiden el libre funcionamiento del mercado ”*.²⁶⁵

²⁶² Diario de Debates. Op. Cit. Pág. 18.

²⁶³ Del 1º de diciembre de 1976 al 15 de diciembre de 1977.

²⁶⁴ Editorial Siglo XXI editores. 1ª edición. México, 1981.

²⁶⁵ FAJNZYLBBER, Fernando.- “Sobre la reestructuración del capitalismo y sus repercusiones en la América Latina”. El Trimestre Económico, No. 184. México, octubre-diciembre de 1979. Citado en CORDERA CAMPOS, Rolando y TELLO MACÍAS, Carlos. “México, la Disputa por la Nación”. Op. Cit. Págs. 20 a 22. Los autores van más allá y señalan por ejemplo que el apelativo neoliberal corresponde al proyecto promovido por las cúpulas económicas del capitalismo avanzado y pretende ser una respuesta integral a la crisis coyuntural del capitalismo. Para atenuar los efectos nocivos de la democracia y el nacionalismo, se hace necesario la construcción de un sistema global de ‘cooperación mutua’:

Después de la discusión del pleno, la iniciativa fue aprobada en lo general y en lo particular, por 278 votos a favor (*PRI* y *PPS*) y 61 en contra (*PSUM*, *PAN* y *PDM*).

Pasó el 29 de diciembre de 1982 a la Cámara de Senadores para su revisión, en dónde dictaminaron las comisiones unidas de Planeación del Desarrollo Económico Social y de Estudios Legislativos (tercera sección); se votó el dictamen respectivo sin ninguna discusión de fondo, aprobándose con 59 votos a favor y ninguno en contra.²⁶⁶

Para el día siguiente, 30 de diciembre, México tenía nueva *Ley de Planeación*, la que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.

En cuanto a su estructura, dicha Ley está compuesta de 44 artículos, integrados en VII capítulos y contiene 5 artículos transitorios:

- **Capítulo I.- “Disposiciones Generales”.** Artículos del 1º al 11.

Como disposiciones generales se señala el carácter de orden público e interés social de los preceptos de la ley, teniendo por objeto establecer las normas, principios y bases conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo (*PND*); la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática (*SNPD*); para que el ejecutivo federal coordine las actividades de planeación con las entidades federativas; para promover y garantizar la

“Remodelación económica neoliberal o afirmación -y revisión- nacionalista, parecen ser hoy las líneas extremas dentro de las cuales habrá de transitar el desarrollo del país en los años por venir. Ambas se encuentran bien arraigadas en el curso de la historia contemporánea, y aparecen siempre en el centro de la disputa política nacional. Los proyectos neoliberal y nacionalista se presentan como las coordinadas dentro de las cuales se dará el desarrollo del país”. Idem. Pág. 78.

²⁶⁶ HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia. Op. Cit. Pág. 96. Como dato, en la Comisión “*Primera de Planeación del Desarrollo Económico y Social*” se encontraba el entonces Senador de la República Raúl Salinas Lozano, padre de Carlos Salinas de Gortari, a la sazón Secretario de Programación y Presupuesto, dependencia de dónde se originaron, entre otras más, las iniciativas de reformas constitucionales y de Ley de Planeación que se comentan.

participación democrática en la elaboración del plan y los programas, y para las acciones de los particulares.

Asimismo, establece el fundamento ideológico de la planeación. Señala que será *“un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país”* para *“tender a la consecución de los fines y objetivos (políticos, sociales, culturales y económicos) contenidos en la Constitución Política”*.²⁶⁷

Da el concepto de planeación nacional del desarrollo y establece que su conducción es responsabilidad del Presidente de la República, así como la elaboración del plan y su remisión al Congreso para su examen y opinión.

En los informes anuales del presidente sobre el estado que guarda la administración pública (1º de septiembre), debe hacer mención expresa de las decisiones tomadas con respecto a la ejecución del plan y los programas sectoriales. Dicho informe ejecutivo además debe remitirse al Congreso anualmente en el mes de marzo.

La misma obligación de informar sobre el avance y cumplimiento del plan y los programas, la tienen los Secretarios de Estado cuando comparezcan ante el Congreso al dar cuenta anualmente del estado de sus respectivos ramos administrativos.

También se establece que toda iniciativa de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos que formule el Ejecutivo Federal (incluidos las iniciativas de Ley de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos) deberán considerar su relación con el plan y los programas respectivos.

²⁶⁷ LEY DE PLANEACIÓN. Artículo 2º.

Finalmente, se indica la vertiente obligatoria del sistema, consistente en que todas las dependencias de la administración pública federal deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos, prioridades y metas contenidas en el plan y los programas respectivos.

- **Capítulo II.- “Sistema Nacional de Planeación Democrática”.** Artículos del 12 al 19.

Señala que las actividades de la administración pública federal en la labor de planeación nacional del desarrollo se llevarán a cabo mediante el *SNPD*.

Establece que serán las disposiciones reglamentarias de esta ley las que definan las normas de organización y funcionamiento del *SNPD*, así como el proceso de formulación, instrumentación, control y evaluación del *PND* y los programas. Sin embargo, desde su publicación en 1983 y hasta la fecha, la ley no tiene disposiciones reglamentarias, por lo cual existe un vacío normativo que el ejecutivo ha sabido aprovechar para actuar con toda discrecionalidad.

Más adelante fija las atribuciones de las Secretarías de Programación y Presupuesto (*SPP*) y de Hacienda y Crédito Público (*SHCP*) en cuanto a elaboración, operación, ejecución, control, verificación y evaluación del plan y los programas; del mismo modo y sólo en cuanto a su competencia, se hace el señalamiento para las demás dependencias y para las entidades de la administración pública federal.

Con la fusión de la *SPP* a la *SHCP* en 1992, ésta última asumió legalmente todas las atribuciones en la materia.

La ley también expresa la participación de la entonces Secretaría de la Contraloría de la Federación en cuanto al control y seguimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas. En la actualidad estas funciones las tiene la que considero mal denominada Secretaría de la Función Pública.

- **Capítulo III.- “Participación Social en la Planeación”.** Artículo 20.

Únicamente se expresa que en el *SNPD* tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos de la sociedad, con la finalidad de que la población pueda expresar sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas.

Es de advertir, que al no haber disposiciones reglamentarias, éste precepto es sumamente ambiguo; no indica cuales son esos grupos sociales, ni las formas en que se podrán recibir esas opiniones. Por otro lado, es importante destacar que la ley señala que las opiniones serán “*para la elaboración*” y no “*en la elaboración*”, con lo cual la limitación es por demás obvia.

No obstante lo anterior, se indican como órganos de consulta permanente las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación, y de los organismos empresariales.

Esta participación será solamente en los aspectos de la planeación “*democrática*” relacionados con su actividad y a través de los denominados “*foros de consulta popular*” convocados para ese efecto y en los cuales, sin especificar con qué carácter y para qué fin, podrán participar los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

- **Capítulo IV.- “Plan y Programas”.** Artículos del 21 al 32.

Tenemos que distinguir varios aspectos:

En cuanto al **Plan Nacional**.-

- ❖ Deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de los seis meses siguientes contados a partir de la toma de posesión del Presidente de la República. Se entiende de un periodo ordinario cada seis años; esto es, del 1º de diciembre del año de la elección constitucional al 1º de junio del siguiente año.
- ❖ La vigencia del *PND* no excederá el periodo constitucional de seis años, aunque podrá contener (sin indicar la finalidad) consideraciones y proyecciones de más largo plazo.
- ❖ En consecuencia, y por tener la característica de un sistema de planeación de tipo centralizado-burocrático, existe el inconveniente de que la ley no prevé los casos de falta del presidente y la presencia de presidente provisional, sustituto e interino.
- ❖ El plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban elaborarse, los cuales observarán congruencia con el plan y su vigencia será del mismo periodo aunque con previsiones y estimaciones de mayor plazo.

En cuanto a los **Programas**.- Son de cinco tipos:

- 1) **Programas Sectoriales**.- Como su nombre lo indica corresponden a los diferentes sectores administrativos en que se

agrupan las entidades paraestatales y su elaboración e instrumentación está a cargo de las dependencias en su carácter de coordinadoras de sector.

Su congruencia con el plan es obligatoria, por tratarse de programas a cargo de la administración pública federal.

2) Programas Institucionales.- Corresponden a los elaborados e instrumentados por cada una de las entidades paraestatales y que deben ser congruentes con el plan y con los programas sectoriales según su adscripción al ramo administrativo determinado.

Al igual que el anterior, su congruencia con el plan es obligatoria, por tratarse de programas a cargo de la administración pública federal.

3) Programas Regionales.- Paradójicamente no se trata de programas correspondientes a las entidades federativas, sino más bien de aquellos que elaboran las dependencias de la administración pública federal, que corresponden a un ramo administrativo determinado y que están destinados a aplicarse en zonas del país que se consideren prioritarias o estratégicas y cuya extensión territorial rebase al de un estado de la República.

El problema es que nuestro régimen constitucional no distingue entre zonas territoriales con esas características sino más bien se refiere a áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional.

Asimismo, el texto legal no prevé la participación de las entidades federativas involucradas ni los alcances y limitaciones de este tipo de programa.

4) Programas Especiales.- La ley los identifica como aquellos que se refieren a *“las prioridades del desarrollo integral del país”*, y serán los señalados con ese carácter en el plan o en las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

5) Programas Anuales.- Son aquellos que deberán elaborar las dependencias y entidades de la administración pública federal tendientes a la ejecución del plan nacional y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Su vigencia es de un año calendario (1º de enero al 31 de diciembre), y sirven de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales de las propias dependencias y entidades.

Reglas Generales.-

- Tanto el plan como los programas deben señalar las actividades o acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.
- Tanto el plan como los programas regionales y especiales deben ser sometidos por la *SPP* (ahora *SHCP*), a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

Los programas sectoriales deben ser sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora de sector.

Los programas institucionales deben ser sometidos a la aprobación del Coordinador de Sector por conducto del órgano de gobierno y de administración de la entidad paraestatal de que se trate.

Se advierte claramente las consecuencias de diseñar un *SNPD* con base en la estructura de la administración pública del ejecutivo federal, lo que lo convierte en un sistema centralizado-burocrático. Al final de cuentas, toda aprobación recae en el Presidente de la República.²⁶⁸

Por otro lado, es un hecho que la participación del Congreso de la Unión en la elaboración del *PND* se limita a tan sólo dar una simple opinión. Al final de cuentas, su aprobación sólo corresponde al Presidente de la República; y si esta característica tiene el documento base del *SNPD* que es el *PND*, no tenemos mucho que imaginar para saber lo que pasa con los programas que se derivan de dicho plan.

- El plan nacional y los programas sectoriales se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

²⁶⁸ Los Coordinadores de Sector son los Secretarios de Estado, los cuales son nombrados y removidos discrecionalmente por el Presidente de la República. También, el Presidente interviene en la designación de los Directores Generales de las entidades paraestatales, así como en la designación de quién preside su órgano de gobierno y, a través del coordinador de sector, en la designación de los representantes de las dependencias ante dichos órganos de gobierno. Por último, como el órgano de contraloría está a cargo de una Secretaría de Estado (en la actualidad Secretaría de la Función Pública), también interviene en dicha función tanto en las dependencias como en todas las entidades paraestatales.

Vale la pena enfatizar que no se entiende el por qué para los programas institucionales, regionales y especiales no existe la obligación de su publicación oficial. Al final de cuentas son parte del *PND*, y si el pretexto es el carácter obligatorio de los sectoriales con respecto del plan, también en los programas institucionales existe esa obligatoriedad por tratarse de áreas de la administración pública federal.

- Se indica que tanto el plan como los programas pueden ser revisados periódicamente de conformidad con las normas reglamentarias, para su adecuación y actualización. Esto es un aspecto de trascendencia, porque permitiría adecuar la planeación a los sucesos coyunturales, que es algo muy acaecido en la historia contemporánea de nuestro país.

Sin embargo, al no existir disposiciones reglamentarias, esa previsión no es factible en la operación del *PND*.

Por último, se reitera la vertiente obligatoria del *SNPD* para las actividades y funciones de la administración pública federal.

- **Capítulo V.- “Coordinación”.** Artículos del 33 al 36.

La vertiente de *coordinación* es la que se da entre el ejecutivo federal y los gobiernos de los estados de la República, para que estos participen en el *SNPD*.

El mecanismo a través del cual se instrumenta esta coordinación es por medio de convenios. Los gobiernos de las entidades federativas podrán participar, a través de propuestas, procedimientos de coordinación específicos, lineamientos metodológicos y elaboración de programas

regionales; claro, todo previamente avalado por la *SHCP* como dependencia rectora y por las demás coordinadoras de sector en sus ramos específicos.

El Presidente de la República ordenará la publicación de dichos convenios en el Diario Oficial de la Federación.

Cabe advertir que el texto legal es sumamente reducido en la regulación de esta importante vertiente del sistema de planeación. Si el diseño del *SNPD* es precisamente para el país en su conjunto, resulta difícil imaginar que todo se pueda realizar a través de convenios administrativos.

Por otra parte, en un auténtico sistema federal, la participación de los municipios debe ser completa; sin embargo, sólo se mencionan de forma ligera, dejando en unos casos a los gobiernos estatales definir la participación de los municipios, y, en otros, sólo cuando exista interés de los mismos en participar.

Lo anterior reitera la naturaleza centralista del *SNPD*, permitiendo que todo el sistema orbite en el ámbito federal y sólo con los estados a través de convenios, en los cuales, si se considera, se podrá tener por excepción la presencia de los gobiernos municipales. Esto es, el viejo esquema de centro – periferia, cuando que, en un sistema nacional y democrático como el que se pregona, debería tener su origen precisamente en aquellas formas de gobierno más cercanas a la población.

En otra cuestión, la pretendida consulta popular con la que se propone justificar el carácter democrático del sistema, resulta ilógica si se deja en último sitio a los municipios.

- **Capítulo VI.- “Concertación e Inducción”.** Artículos del 37 al 41.

Al igual que el caso anterior, las vertientes de *concertación e inducción* son tratadas en la ley de manera superficial.

Estas vertientes se refieren a la participación de la sociedad -grupos sociales, organizaciones representativas y personas en particular- con respecto a la ejecución del plan y los programas. Se trata de dos acciones distintas por parte del gobierno federal.

La *concertación* se da cuando existe interés de los particulares por participar y, entonces, el ejecutivo federal por medio de su administración pública puede celebrar contratos o convenios administrativos (la ley los considera de derecho público) para establecer sus alcances y límites, así como sus consecuencias y sanciones en caso de incumplimiento.

El legislador fue excesivo en señalar que dichos actos jurídicos “*son de cumplimiento obligatorio para las partes que los celebren*”; como si existieran actos jurídicos bilaterales obligatorios y otros no obligatorios; y, por otro lado, como si esa leyenda fuera suficiente para que todos los actos se cumplieran por sí mismos.

La vertiente de *inducción* se da cuando es necesario que el ejecutivo federal motive, fomente, promueva u oriente la participación de la sociedad en los fines del plan y los programas.

- **Capítulo VII.- “Responsabilidades”.** Artículos del 42 al 44.

Como ya se mencionó en el capítulo anterior, la ley es sumamente breve respecto a las responsabilidades. Sólo se mencionan ciertos

sujetos de responsabilidad y para determinada fase del procedimiento de planeación.

El texto legal es claro al identificar los sujetos de responsabilidad: *“los funcionarios de la administración pública federal...”*.

El medio comisivo: *“...que en el ejercicio de sus funciones, contravengan las disposiciones de esta ley, las que de ella se deriven a los objetivos y prioridades del Plan y los programas...”*.

Y la sanción: *“...se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable”*.

Evidentemente se trata de la responsabilidad administrativa, porque más adelante la ley señala que *“las responsabilidades a que se refiere... son independientes de las de orden civil, penal u oficial que se puedan derivar de los mismos hechos”*. Sólo cabría advertir que el legislador no precisa cual es esta última que denomina *“responsabilidad oficial”*, dejando abierta la posibilidad de que se trate de la responsabilidad política.

También resulta evidente que este capítulo de responsabilidades se refiere en cuanto a la aplicación, operación y ejecución del plan y los programas, y no así por lo que hace a su origen y elaboración.

Esto determina que dicha responsabilidad se traslade del Presidente de la República y del Secretario de Hacienda y Crédito Público, a los funcionarios de la administración pública centralizada y paraestatal responsables de su ejecución.

Si en el diseño del *SNPD* se reconoce que es responsabilidad del Estado la planeación del desarrollo, y que esta responsabilidad corre a cargo del Ejecutivo Federal (Presidente de la República), a quién además se le somete a su consideración y aprobación tanto el plan como los programas ¿por qué no es considerado como sujeto de responsabilidad?.

Si el Secretario de Hacienda y Crédito Público, es titular de la dependencia global a cargo de la instrumentación, elaboración y supervisión en la ejecución del plan y los programas, ¿por qué no es señalado expresamente como sujeto de responsabilidad?.

Paradójicamente el sistema centralizado-burocrático de la planeación nacional del desarrollo en México, cuida que los altos funcionarios responsables por las decisiones que toman, no aparezcan como sujetos de responsabilidad.

No olvidemos que se trata nada menos que del tema de la planeación del desarrollo de un país, dónde (cómo siempre ha sucedido), está en juego el futuro y la esperanza de vida y desenvolvimiento de millones de mexicanos. Generaciones enteras son marcadas por los desatinos en el desarrollo nacional.

Para el gobierno federal, siempre se encuentra la justificación en la existencia de condiciones externas o coyunturales, o simplemente esperar el final del periodo constitucional de gobierno.

Sin embargo, en un auténtico sistema nacional de planeación, también esas condiciones externas y coyunturales pueden preverse con anticipación. Son parte también de la planeación del desarrollo de una Nación.

Tener la alta responsabilidad de indicar el camino de desarrollo de un país, debe implicar también una gran responsabilidad en caso de desaciertos, fallas, ineficiencia o desvío de los objetivos nacionales.

Después de analizar la parte de antecedentes, es fácil determinar que la mayoría de los planes de desarrollo fracasaron por situaciones coyunturales o ineficiencia e irresponsabilidad, y sólo en el mejor de los casos, en algunos de ellos, se cumplieron ciertas metas. Pero, asombrosamente no existe responsable alguno de manera directa por esos hechos.

El lema de cada presidente, al final de su gobierno, es que será juzgado por la historia. Un sistema jurídico eficaz debe garantizar que lo preceptuado en sus normas constitucionales y legales sea observado o asegurar su cumplimiento, y, finalmente, en caso de no lograrse lo anterior, sancionar a los responsables de su inobservancia.

- **Artículos Transitorios.** 5 artículos.

La ley entró en vigor al día siguiente de su publicación, es decir el 6 de enero de 1983 y abrogó a la hasta entonces vigente pero no observada Ley Sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930.

Como dato, se señala que *“en tanto se expiden las disposiciones reglamentarias de esta ley, continuarán aplicándose las que sobre la materia se hubieren expedido con anterioridad, en todo lo que no se oponga...”*.

Sin embargo, como esta ley marcó un cambio radical en la forma de diseñar la planeación y en la elaboración y ejecución del plan nacional y los programas derivados, en consecuencia, no pueden aplicarse otras

normas y menos ahora que sólo existe la *SHCP* como dependencia global en la materia y antes se consideraba también a la desaparecida *SPP*.

En la actualidad no existen disposiciones reglamentarias de la *Ley de Planeación*.

3. ANÁLISIS.

De lo visto anteriormente, puede advertirse que México ha tenido una experiencia muy particular en materia de planeación. Casi toda la evolución en este tema devino de las situaciones coyunturales de emergencia a las que se enfrentaron los distintos gobiernos.

Inmersa en un poderoso sistema presidencial, la planeación tuvo necesariamente la iniciativa, instrumentación y ejecución del Poder Ejecutivo Federal, auxiliado de su enorme y complejo aparato administrativo tanto centralizado como paraestatal.

Todo, desde el punto de vista de una programación tanto de los ingresos (política fiscal) como de los egresos (gasto público), y del financiamiento a través de deuda (interna y externa).

Por lo tanto considero que resulta importante conocer a detalle la naturaleza tanto del *Sistema Nacional de Planeación Democrática* como del documento base o *Plan Nacional de Desarrollo*, para identificar con mayor precisión los puntos críticos desde su creación hasta su ejecución y evaluación.

Para ello, no debemos perder de vista que existe un fundamento constitucional y legal que establece como obligación del Estado Mexicano la organización de

un sistema de planeación democrática del desarrollo; así como también existe la obligación del Poder Ejecutivo Federal de preparar, elaborar y ejecutar el plan nacional de desarrollo.

Es decir, tenemos un sistema de planeación obligatorio -con un proyecto definido de Nación- que también hace obligatoria la elaboración y ejecución de un plan de desarrollo, pero no existe responsabilidad del titular del Poder Ejecutivo Federal o de los Secretarios de Estado, en sus respectivos ramos, en caso de no cumplirse con las metas señaladas con respecto a ese proyecto nacional previsto en la constitución.

Simplemente, como se señaló en el capítulo anterior, existen responsabilidades menores –y casi forzosamente de naturaleza administrativa- para servidores públicos que tienen que ver más bien con la aplicación de los distintos programas derivados de ese plan nacional de desarrollo.

Lo anterior resulta de trascendencia si se pretende –como es el caso- analizar la eficacia jurídica del sistema nacional de planeación en México, para conocer la verdadera dimensión de su efectividad como instrumento promotor del desarrollo de la Nación.

Si nuestra Ley Fundamental establece políticas de desarrollo claras para nuestra Nación, definidas a lo largo de un proceso histórico complejo y enriquecidas por principios y garantías también claras y expresas, resulta inconcebible que cada seis años el gobierno en turno trate de promover un desarrollo nacional según sus muy peculiares criterios, ideología y conocimiento de la realidad, que son en el mejor de los casos las de un partido político determinado; precisamente el que se encuentra en ejercicio del poder político en un momento dado.

Por ello, si la norma constitucional no se obedece o no se observa tal y como está redactada; esto es, si a pesar de existir un sistema nacional de planeación y un plan nacional de desarrollo, el país se redescubre o reinventa cada seis años, significa que esos instrumentos son ineficaces.

Pero, si además no existe responsabilidad de quienes intervienen en su elaboración, aplicación y ejecución, entonces la ineficacia es también jurídica.

3.1 Del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

De acuerdo con el diccionario de la lengua española, “*sistema*” es un “*conjunto ordenado y sucesivo de fases o etapas para conseguir un propósito determinado*”.²⁶⁹

Un sistema aplicado a la planeación de cualquier actividad, debe proponer los siguientes eventos:

- 1) Una meta a alcanzar.
- 2) Los medios para lograrla.
- 3) Las actividades necesarias. Y dentro de estas:
 - a. La actividad de diseño o preparación.
 - b. La actividad de ejecución y operación.
 - c. La actividad de supervisión y control.
 - d. La actividad de evaluación de resultados.
- 4) Los sujetos responsables de cada actividad.

²⁶⁹ Diccionario Larousse de la Lengua Española. 56ª reimpresión. México, 2004. Pág. 611.

Si nos referimos a un sistema de planeación nacional del desarrollo, es claro que la complejidad resulta mayor, pero forzosamente debe considerar ese esquema básico.

Ahora bien, un sistema jurídico eficaz aplicado en materia de un sistema nacional de planeación debe prever:

1. Una definición precisa, objetiva y factible del desarrollo que se quiere alcanzar y mantener.
2. Los procedimientos para realizarlo.
3. Los sujetos responsables de cada fase y de cada procedimiento.
4. Los tipos de responsabilidad, las sanciones y los procedimientos para aplicarlas en caso de incumplimiento.

El *SNPD* vigente en México tiene características muy peculiares, que lo identifican como un sistema que he denominado de tipo centralizado-burocrático.

En principio es un sistema que, aunque constitucionalmente corresponde al Estado Mexicano en su conjunto, se encuentra en la esfera de competencia del ejecutivo federal y, específicamente, de la administración pública federal.

Esto es, el sistema descansa en las atribuciones del Presidente de la República como titular de la administración pública federal; sin embargo, no perdiendo de vista que esas atribuciones significan facultades de acción, pero sobretodo de decisión.

Así lo disponen los artículos 3º y 4º de la Ley de Planeación:

“Artículo 3º.-

*Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, **en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales**, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.*

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

“Artículo 4º.-

Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley”.

Esa actuación del Presidente de la República abarca todas las fases del sistema: desde la preparación y elaboración del plan nacional, pasando por las formas de llevar a cabo la consulta popular, hasta la ejecución, control y evaluación de la actividad planificadora.

Al Congreso de la Unión, sólo le corresponde conocer:

- Del *PND* elaborado por el ejecutivo federal para realizar un examen y una opinión no vinculatoria.

- Sobre las decisiones adoptadas por el Presidente en la ejecución del *PND* y de los programas sectoriales al momento de rendir su informe anual sobre el estado que guarda la administración pública.
- En el mes de marzo de cada año, el informe de las acciones y resultados en la ejecución del plan y los programas sectoriales.
- De la relación que guarda la ejecución del plan y los programas sectoriales con el informe anual de Cuenta Pública sometido constitucionalmente a su revisión.
- Anualmente, en las iniciativas de ley de ingresos y proyectos de presupuesto de egresos, sobre la relación que guardan con los programas anuales que deben elaborarse por la administración pública para la ejecución del *PND*.
- En el informe anual que rindan los Secretarios de Estado, sobre sus ramos de administración, el avance y grado de cumplimiento de los objetivos fijados en la planeación nacional, así como su vinculación con los instrumentos de política económica, social y ambiental y, en su caso, sobre la explicación que rindan cuando existan desviaciones y sobre las medidas adoptadas para corregirlas.

En una radiografía del *SNPD*, éste opera de la manera que enseguida se expone. Todo desde el eje de las decisiones del Presidente de la República, primero, y después, de una sola dependencia global (la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que la identificamos por sus siglas *SHCP*), con la instrumentación del conjunto de la administración pública centralizada y paraestatal:

A) Con base en documentos de políticas públicas de desarrollo.-

- Plan Nacional de Desarrollo.
- Programas: Sectoriales, Institucionales, Regionales, Especiales y Operativos-Anuales.

B) Aplicados en tres vertientes de instrumentación.-

- Obligatoria.
- De Coordinación.
- De Concertación e Inducción.

C) Con el carácter de democrático, por la pretendida participación social únicamente en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.-

Con respecto a los apartados A) y C), estos ya fueron motivo de análisis en el inciso anterior de este Capítulo; no obstante se exponen aspectos concretos en el sub-inciso 3.2. Me referiré ahora al marcado como B).

Vertientes de instrumentación:

a) Vertiente Obligatoria.-

Se refiere a la que corresponde instrumentar a la administración pública federal. Si, como se ha mencionado, todo el *SNPD* tiene la visión y perspectivas del Presidente de la República -inclusive desde que es candidato, y con mayor énfasis cuando es designado presidente electo-, entonces todo el aparato administrativo que le está jerárquicamente subordinado, está sujeto forzosamente al cumplimiento de las decisiones tomadas y programadas con ese fin.

El presidente tiene la facultad de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado. Tiene facultad de designación de Directores Generales de entidades paraestatales, y de nombrar a los servidores públicos que presiden sus órganos de gobierno y de administración.

Funcionalmente, todas las entidades paraestatales están agrupadas en sectores administrativos a cargo de las dependencias de la administración centralizada, siendo los Secretarios de Estado los coordinadores del sector respectivo.

Finalmente, a través de una dependencia global (*SHCP*), el presidente instrumenta toda la planeación nacional, y por medio de otra, (Secretaría de la Función Pública), instaura procedimientos de responsabilidad administrativa a los servidores públicos que no se ajustan a las directrices de la planeación.

En suma, un sistema monolítico, rígido, burocrático y centralizado, que toma como base la organización jerárquica (subordinación-supraordenación) de la administración pública.

Por esa razón el *SNPD* parece más la instrumentación de políticas públicas con base en un programa de gobierno determinado y no de un plan nacional de desarrollo.

b) Vertiente de Coordinación.-

El Estado Mexicano es una República Federal, compuesta de estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una Federación, según se desprende del texto del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A su vez, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la República, como lo expresa el artículo 115 de nuestra Carta Magna.

Entonces, por efecto de ese pacto federal, constitucionalmente se reconocen tres instancias y competencias de gobierno y de administración pública: federal, estatal y municipal.

Como se ha señalado, el *SNPD* está monopolizado por el ejecutivo federal, pero, por tratarse del tema de planeación nacional del desarrollo, tiene forzosamente que insertar la participación de los otros componentes de la federación. Entonces lo hace a través del mecanismo de la “*coordinación*” de acciones (aunque no de decisiones).

Ese mecanismo para lograr la participación de las entidades federativas es a través de convenios administrativos, que una vez formalizados se publican en el Diario Oficial de la Federación. El problema es que dichos convenios lo son de ejecutivo (federal) a ejecutivos (locales), sin participación de las legislaturas ni federal ni de los estados, y menos aún de los ayuntamientos municipales.

Por otra parte, el texto de la *Ley de Planeación* hace de esta vertiente una cuestión optativa para el Presidente de la República; esto es, si así lo decide “*podrá convenir*” la coordinación con los gobiernos estatales para que participen en la planeación nacional del desarrollo.

En esta “*coordinación de acciones*”, la *SHCP* como dependencia global propone los procedimientos conforme a los cuales se conviene la ejecución de acciones con las entidades federativas; pero eso sí, tomando en consideración los criterios de las dependencias coordinadoras de sector.

En resumen, el *SNPD* por ser un sistema de tipo centralizado-burocrático, no toma en cuenta la base de la federación; es decir, debiera ser un sistema nutrido desde las perspectivas de municipios y entidades federativas, para después diseñar la perspectiva nacional o federal.

El sistema vigente es totalmente inverso.

c) Vertiente de Concertación e Inducción.-

La *Ley de Planeación* establece que el ejecutivo federal “podrá” por sí o por conducto de sus dependencias y entidades paraestatales, concertar la realización de las acciones previstas en el *PND* y en los programas con los representantes de los grupos sociales, con particulares interesados o con las comunidades indígenas.

Entonces, la “concertación” es optativa y siempre sujeta a la decisión, en último caso, del Presidente de la República.

Además, cuando sea factible, esa concertación se formaliza a través de contratos o convenios de derecho público; en caso de controversia con motivo de su interpretación o cumplimiento, tendrán jurisdicción los tribunales federales.

El problema de fondo que subsiste es la definición de “grupos sociales” o de “particulares interesados”. Es decir, ¿todos los grupos sociales y todos los particulares interesados pueden participar?; ¿qué es un grupo social o un particular interesado?. La ley no da respuesta a estas interrogantes.

En otro aspecto, el *SNPD* se define como democrático por la elaboración del plan (y esto, con las limitantes que más adelante se mencionarán), pero en su ejecución, y si el ejecutivo federal así lo determina, sólo considera la participación de grupos sociales, de particulares o de comunidades indígenas.

La concertación entonces es optativa; se encuentra limitada; puede ser selectiva, y rompe con la naturaleza democrática con que se pretende dotar a todo el sistema.

En cuanto a la “*inducción*”, el *SNPD* pretende que todas las acciones del ejecutivo federal (tanto de gobierno como de administración), deben propiciar la participación de los sectores de la sociedad con base en los objetivos y prioridades tanto del plan como de los programas.

Esa inducción puede adoptar formas muy diversas y de muy distintas consecuencias, inclusive jurídicas, tal y como lo expone la ley: “*fomentar*”, “*promover*”, “*regular*”, “*restringir*”, “*orientar*” y “*prohibir*”.

3.2 Del Plan Nacional de Desarrollo.

Como se advirtió en el punto anterior, tal y como está diseñado el denominado *SNPD*, parte de un esquema que considero de tipo centralizado-burocrático.

En ese sentido, la preparación y elaboración del plan corresponde a una serie de unidades administrativas, diversificadas en competencias, que integran la estructura orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (*SHCP*).

Pero además y como ya se mencionó, con la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto (*SPP*) en febrero de 1992, la que precisamente

fue creada como un instrumento para definir la planeación con base en la programación del gasto público, las funciones relativas a la materia pasaron de un plumazo a la dependencia rectora de los ingresos, las finanzas y el crédito público.

Lo anterior significó, en principio, que ahora en una sola Secretaría de Estado el Presidente de la República deposita la enorme responsabilidad de preparar el plan de desarrollo, al mismo tiempo que la iniciativa de ley de ingresos, el proyecto de presupuesto de egresos y los programas de deuda pública e inversión pública.

Sin embargo, el proceso de fusión de la *SPP* a la *SHCP* no fue tan sencillo y, por el contrario, implicó una reestructuración orgánica importante además de la reasignación de personal, de bienes y de recursos.

Desde la justificación oficial se dijo entonces que dicha fusión se realizaba con la finalidad de *“fortalecer la cohesión de la política económica y con ello contribuir a la consolidación de la recuperación económica, de la estabilización y del financiamiento del desarrollo”*.²⁷⁰

Con esa decisión del presidente Carlos Salinas de Gortari, a la *SHCP* se le confirieron, además de las atribuciones en materia fiscal, financiera y crediticia, las de programación del gasto público, de planeación y de información estadística y geográfica.

Como parte de dicho proceso, se publicó el 24 de febrero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Reglamento Interior de la *SHCP*, mediante el cual se integraron las siguientes unidades administrativas de la extinta *SPP* :

²⁷⁰ Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Op. Cit.

- La Subsecretaría de Normatividad y Control Presupuestal con la Unidad de Inversiones y las Direcciones Generales de Política Presupuestal; de Contabilidad Gubernamental, y de Normatividad y Desarrollo Administrativo. (Esta última integrada con la fusión de las Direcciones Generales de Servicio Civil y de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles).
- La Subsecretaría de Programación y Presupuesto con las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Energético e Industrial; de Servicios; de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y de Abasto; de Infraestructura, Desarrollo Regional y Urbano y de Salud, Educación y Trabajo.
- La Subsecretaría de Desarrollo Regional con la Unidad Responsable del Programa Nacional de Solidaridad; la Dirección General de Programación y Presupuesto Regional y las Delegaciones Regionales de Programación y Presupuesto.²⁷¹
- La Dirección General de Política Económica y Social al pasar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cambió su denominación por Unidad de Planeación del Desarrollo, primero, y después, por el de Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, quedando adscrita a la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.
- El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (*INEGI*), pasó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conservando su carácter de órgano desconcentrado.

²⁷¹ Posteriormente estas áreas fueron transferidas a la entonces recién creada Secretaría de Desarrollo Social, mediante Decreto publicado el 4 de junio de 1992.

De esta forma y de conformidad con la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* vigente, una sola dependencia del ejecutivo federal tiene competencia en materia de la función planificadora del Estado:

“Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

*I. **Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;***

*XXIII. **Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;**”*

De conformidad con su reglamentación interna, la SHCP tiene la estructura básica de toda dependencia del ejecutivo federal, con formas de organización administrativa centralizada y desconcentrada.

Siguiendo esa misma reglamentación, el Secretario de Hacienda y Crédito Público tiene las siguientes facultades no delegables en materia de planeación:

“Artículo 6o. El Secretario tendrá las siguientes facultades no delegables:

*I. Proponer al Presidente de la República la política del Gobierno Federal en las materias financiera, fiscal, de gasto público, crediticia, bancaria, monetaria, de divisas y de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público, **para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas;***

*II. **Someter a la consideración y, en su caso, aprobación del Presidente de la República, el Plan Nacional de Desarrollo, los***

programas sectoriales, regionales y especiales correspondientes, así como formular los programas anuales respectivos, en los términos de la legislación legal aplicable;

*XII. Llevar las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de **congruencia global de la administración pública paraestatal con el Sistema Nacional de Planeación** y con los lineamientos generales en materia de financiamiento; proponer las asignaciones sectoriales de financiamiento y participar en las de gasto; y emitir los lineamientos generales conforme a los cuales deban formularse los programas financieros de las entidades paraestatales;*

*XVII. Vigilar que las entidades paraestatales coordinadas por la Secretaría conduzcan sus actividades con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades del **Plan Nacional de Desarrollo**, del **programa sectorial** y, en su caso, del **programa institucional** de la entidad que corresponda, y cuidar que guarden congruencia los programas y presupuestos de dichas entidades, así como su ejecución, con los citados objetivos, estrategias y prioridades, auxiliándose para ello con las unidades administrativas que se señalan en este Reglamento;”*

Resulta curioso que al decidir el Presidente de la República en 1992 que sólo una dependencia tuviera funciones de carácter global en materia de ingresos y de egresos para los fines de la planeación nacional del desarrollo, pasó inadvertido que todo el *SNPD*, tal y como fue diseñado, descansaba en dos dependencias globales pero teniendo prioridad aquella a la que le correspondía la política del gasto público.

En otras palabras, la Secretaría de Programación y Presupuesto tenía la enorme responsabilidad de instrumentar el *SNPD* y de elaborar el *PND*; pero claro está, de manera coordinada con las políticas de ingreso y de financiamiento que emitiera la otra dependencia global (la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

Se trataba de un equilibrio de decisiones y de acciones, para no monopolizar todo el sistema en una sola dependencia. Además, si como se advirtió en la parte de antecedentes, esa coordinación de dependencias federales tuvo momentos álgidos y ríspidos cuando persistía el enfoque político ante el administrativo, con mayor razón, cualquiera que hubiera sido la dependencia fusionada, la prevaleciente asumiría las funciones de la otra con preeminencia de las propias.

Así aconteció y por ello, aunque el sistema de planeación quedó sin ningún cambio en el texto legal, operativamente sí se realizó una modificación estructural muy importante, que enfatizó la naturaleza centralista y burocrática del mismo.

Esto ocurrió en la elaboración de los documentos "*Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000*" y "*Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006*", y seguramente acontecerá -cómo se observa- en el correspondiente al periodo 2007 – 2012, en virtud de que un cambio al respecto representaría forzosamente una transformación radical o de fondo como la que se propone en el presente trabajo de investigación.

Entonces, tenemos que el sistema de planeación es el mismo y lo que ha cambiado es el procedimiento de elaboración del *PND*. En todo caso, la fusión de ambas dependencias habría sido exitosa, si el resultado hubiera sido la creación de una nueva dependencia; sin embargo, sólo se hizo un traspaso de competencias y funciones a la misma *SHCP*.

Por ello, al investigar sobre el procedimiento concreto de elaboración del *PND*, se advierte que no existe alguno como tal, ni corresponde o se encuentra asignado a una unidad administrativa de la *SHCP*.

Por el contrario, lo que existe es un mecanismo que opera temporalmente (cada seis años), en el cual participa una unidad administrativa encargada de recopilación, decisión y formato, y varias otras de carácter consultivo y de apoyo, pertenecientes a las diversas subsecretarías en que se divide la *SHCP*.

Orgánicamente, en el nivel inmediato inferior después del Secretario, la *SHCP* cuenta con las siguientes unidades:

- ❖ Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.
- ❖ Subsecretaría de Ingresos.
- ❖ Subsecretaría de Egresos.
- ❖ Procuraduría Fiscal de la Federación.
- ❖ Tesorería de la Federación.
- ❖ Oficialía Mayor.

Cuenta también con las siguientes unidades administrativas dependientes directamente del Secretario:

- Unidad de Inteligencia Financiera.
- Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

- Unidad de Comunicación Social y Vocero.
- Coordinación General de Tecnologías de Información y Comunicaciones.
- Coordinación General de Calidad y Seguridad de la Información.

Cómo se observa, no existe una unidad de nivel jerárquico superior diseñada específicamente en materia de planeación del desarrollo.

En la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público se encuentra la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, que, cómo se señaló, en la *SPP* era la Dirección General de Política Económica y Social, y en la *SHCP* primeramente se denominó Unidad de Planeación del Desarrollo.

Mediante reformas en el Reglamento Interior de la *SHCP* publicadas el 10 de junio de 1998, y en virtud de un nuevo Acuerdo de Adscripción de Unidades Administrativas de la misma fecha, desapareció la Unidad de Planeación del Desarrollo para transformarse en el 2000 en la actual Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.

Como se aprecia, la denominación actual la encamina preponderantemente a la materia hacendaria; esto es, de “*planeación del desarrollo*” pasó a “*planeación económica de la hacienda pública*”, con lo cual, sustancialmente hay una diferencia radical.

Sin embargo, de conformidad con el Reglamento Interior vigente de la *SHCP*, ésta unidad tiene facultades específicas en cuanto a la preparación del *PND*:

“Artículo 16. Compete a la *Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública*:

I. Proponer, para aprobación superior, los lineamientos de política del Gobierno Federal en las materias financiera, fiscal, crediticia, bancaria, de divisas y de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, a fin de aportar elementos para la participación que a esta última y a las entidades coordinadas por ella les corresponda en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo;

II. Formular, para aprobación superior, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y evaluar sus resultados;

III. Proponer, para aprobación superior, la política financiera del Gobierno Federal en congruencia con la política económica general del país, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría y otras autoridades competentes;

IV. Elaborar la programación financiera del Gobierno Federal, en coordinación con la Unidad de Crédito Público, con base en la información que proporcione el Banco de México y las demás unidades administrativas de la Secretaría;

V. Proponer, para aprobación superior, la política crediticia del Gobierno Federal en coordinación con las unidades administrativas que correspondan;

VI. Proponer, para aprobación superior, la política del Gobierno Federal en materia de divisas, en congruencia con la política económica general del país y en coordinación con el Banco de México, así como participar en la aplicación de dicha política y en la ejecución de los citados programas;

XXV. Elaborar los Criterios Generales de Política Económica que acompañan a la Iniciativa de Ley de Ingresos y al Proyecto de Presupuesto de Egresos, de la Federación de cada año presupuestario; dar seguimiento a su ejecución y evaluar sus resultados; así como integrar el presupuesto del ramo de la deuda pública, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

XXVI. Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financieras, fiscales y crediticias.”

Es decir, esta Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, nada más tiene encomendado lo siguiente:

1. Definir los lineamientos de política del gobierno federal en las materias financiera, fiscal, crediticia, bancaria, de divisas, y de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público.
2. Coordinar la participación de las unidades administrativas de la SHCP en la formulación del PND y definir en dicho plan lo correspondiente a las materias financiera, fiscal y crediticia.
3. Elaborar el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.
4. Proponer la política financiera del gobierno federal.
5. Proponer la política crediticia del gobierno federal.
6. Proponer la política de divisas del gobierno federal.

7. Elaborar los criterios generales de política económica del gobierno federal para la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos.

Como se observa, son atribuciones muy importantes que la convierten no sólo en una unidad estratégica dentro de la *SHCP*, sino en todo el aparato del ejecutivo federal y, me atrevería en señalar, en todo el Estado Mexicano.

Esto significa que una sola unidad administrativa, dentro del esquema centralizado de la *SHCP*, dependiente de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, es la encargada de definir la política macroeconómica del gobierno federal y, por lo expresado, del Estado Mexicano en su conjunto con respecto a su desarrollo.

Ahora bien, para tener una idea de la dimensión orgánica y funcional de la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, de acuerdo a su estructura interna, ésta se integra por las siguientes unidades administrativas:

- Dirección de Operación y Control.
- Dirección de Elaboración e Integración de Documentación Económica.
- Dirección de Control, Seguimiento y Evaluación de la Gestión.
- Dirección de Planeación Financiera.
- Dirección de Análisis Macroeconómico.
- Dirección de Política Fiscal.
- Dirección de Análisis y Evaluación Hacendaria.
- Dirección de Política Económica.
- Dirección General Adjunta de Estadística de Hacienda Pública.
- Dirección General Adjunta de Finanzas Públicas.
- Dirección General Adjunta de Análisis de Política Económica y de Evaluación de Programas y Proyectos Públicos.

Esto es, existe toda una compleja estructura administrativa centralizada encargada de sistematizar y procesar la información necesaria para la elaboración del *PND*.

Sin embargo, y con la reiteración de que no existen disposiciones reglamentarias de la *Ley de Planeación*, resulta curioso que el *SNPD* funciona casi por la misma inercia del trabajo y los programas que lleva a cabo el gobierno federal.

Para la elaboración, seguimiento y evaluación del *PND*, si bien la actividad central la realiza la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, también participan otras unidades de la *SHCP*:

- a) Procuraduría Fiscal de la Federación.
- b) Unidad de Crédito Público. (Adscrita a la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público).
- c) Dirección de Planeación y Ahorro. (Adscrita a la Unidad de Banca y Ahorro de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público).
- d) Unidad de Política y Control Presupuestario. (Adscrita a la Subsecretaría de Egresos).
- e) Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes Sobre la Gestión Pública. (Adscrita a la Subsecretaría de Egresos).
- f) Dirección General de Programación y Presupuesto "A". (Adscrita a la Subsecretaría de Egresos).
- g) Dirección General de Programación y Presupuesto "B". (Adscrita a la Subsecretaría de Egresos).

En el Reglamento Interior de la *SHCP*, esas unidades tienen atribuciones muy concretas en materia de planeación o relacionadas con ésta:

"Artículo 10. Compete al Procurador Fiscal de la Federación:

II. Formular la documentación relativa a los **proyectos de iniciativas de leyes o decretos y los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que el Secretario proponga al Presidente de la República** y de las demás disposiciones de observancia general en las materias competencia de la Secretaría, así como preparar los proyectos de convenciones sobre asuntos en materia de hacienda pública y fiscales de carácter internacional, interviniendo en las negociaciones respectivas;

III. Apoyar al Secretario en la verificación de los proyectos a que se refiere la fracción anterior a efecto de que en ellos exista congruencia con el **Plan Nacional de Desarrollo** y sus programas;”

“Artículo 17. Compete a la Unidad de Crédito Público:

IV. Participar, con las unidades administrativas competentes de la Secretaría en la formulación de lineamientos de la política del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, crediticia, bancaria, monetaria, de divisas y de precios y tarifas de bienes y servicios, a fin de asegurar su congruencia con el **Plan Nacional de Desarrollo** y **los programas sectoriales y regionales** en las materias de su competencia;”

“Artículo 30-A. Compete a la Dirección de Planeación y Ahorro:

VIII. Coadyuvar, con la Dirección General Adjunta de Ahorro y Regulación Financiera en la elaboración de estudios y proyectos para instrumentar las estrategias de política financiera contenidas en el **Plan Nacional de Desarrollo** y en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo;”

“Artículo 62. Compete a la Unidad de Política y Control Presupuestario:

I. Coordinar la formulación de las políticas de gasto público federal, y determinar conjuntamente con las unidades administrativas competentes, los niveles de gasto requeridos para elaborar el proyecto de **Presupuesto de Egresos de la Federación** para cada ejercicio fiscal;

II. Expedir las normas y metodologías a que deberá sujetarse la **programación y el presupuesto, en los niveles sectorial, institucional y regional**, considerando las propuestas de las unidades administrativas competentes y las políticas de gasto público;

III. Proponer, en el marco de la **planeación nacional del desarrollo**, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, los criterios, procedimientos y prioridades para la **asignación sectorial, institucional y regional del gasto público;**”

“Artículo 64. Compete a la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública:

XVIII. Establecer y difundir los criterios y guiones temáticos para obtener la información de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que permita analizar los avances y resultados en la aplicación de las estrategias y políticas del **Plan Nacional de Desarrollo y sus programas, con el propósito de integrar el informe anual de ejecución del Plan;**”

“Artículo 65. Compete a la Dirección General de Programación y Presupuesto “A”, en el ámbito del gasto correspondiente a la Educación Pública, Salud, Seguridad Nacional, Gobierno, Organismos, Ciencia, Tecnología, Cultura, Deporte, Seguridad Social, Ramos Generales y Ramos Autónomos, lo siguiente:

IV. Analizar y emitir opinión sobre la formulación y actualización de los **programas sectoriales, institucionales, regionales, especiales y anuales** de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, verificando su congruencia con los objetivos, prioridades y estrategias del **Plan Nacional de Desarrollo**, así como las previsiones de recursos;

XXIV. Generar y validar la información que se requiera para la integración del informe de gobierno, de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, del **informe de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo**, de los informes trimestrales que se envían a la Cámara de Diputados, así como de otros informes que realice la Secretaría;”

“Artículo 65-A. Compete a la **Dirección General de Programación y Presupuesto “B”**, en el ámbito del gasto correspondiente a Desarrollo Agropecuario, Recursos Naturales, Comunicaciones, Hacienda, Turismo, Energía, Desarrollo Social, Trabajo y Economía, lo siguiente:

IV. Analizar y emitir opinión sobre la formulación y actualización de los **programas sectoriales, institucionales, regionales, especiales y anuales** de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, verificando su congruencia con los objetivos, prioridades y estrategias del **Plan Nacional de Desarrollo**, así como las previsiones de recursos;

XXIV. Generar y validar la información que se requiera para la integración del informe de gobierno, de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, del **informe de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo**, de los informes trimestrales que se envían

a la Cámara de Diputados, así como de otros informes que realice la Secretaría;”

Cabe destacar la participación, ya en el seguimiento y evaluación del plan, de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes Sobre la Gestión Pública.

Esta es otra área administrativa compleja, compuesta de las siguientes unidades:

- Dirección de Políticas y Estrategias para Informes Gubernamentales.
- Dirección General Adjunta de Análisis y Desarrollo de la Cuenta Pública.
- Dirección General Adjunta de Normas y Cuenta Pública Federal.
- Dirección General Adjunta de Integración de Informes y Análisis Programático.

Esta última Dirección General cuenta a su vez con tres Direcciones de Área:

- Dirección de Integración y Análisis de las Políticas Macroeconómicas y de Comercio.
- Dirección de Integración y Análisis de las Políticas Sectoriales y de Gobierno.
- Dirección de Integración y Análisis de la Política Social.

Todas estas unidades administrativas se encargan de registrar los avances generales de la gestión pública, a efecto de integrar los informes respectivos ya sea para el presidente o para el titular del ramo.

En resumen, el *SNPD* opera cada seis años en una conjunción de unidades administrativas centralizadas para la elaboración del plan nacional, así como para el seguimiento y evaluación -también anual- en su ejecución, pero siempre dando prioridad a los informes que constitucionalmente debe rendir el

Presidente de la República ante el Congreso: el informe sobre el estado que guarda la administración pública (informe de gobierno) y el correspondiente a la ejecución del plan nacional.

En esa labor, operan como áreas centrales la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública y la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes Sobre la Gestión Pública.

Por lo anterior, se reitera la naturaleza centralizada y burocrática que caracteriza el denominado *Sistema Nacional de Planeación Democrática* vigente en nuestro régimen constitucional.

Pero además, siendo un sistema que resulta ineficaz pues sólo establece propósitos y metas de desarrollo, sin un procedimiento de planeación eficiente y, menos aún democrático. Asimismo, no se establece jurídicamente la posibilidad de exigir al Presidente de la República el cumplimiento de los fines y metas señaladas en cada *Plan Nacional de Desarrollo*.

En esencia, cada *Plan Nacional de Desarrollo* representa un documento diseñado, elaborado y supervisado por unidades de la administración pública centralizada adscritas a una sola dependencia del ejecutivo (la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*) que monopoliza toda la función de planeación del Estado Mexicano.

**CAPITULO TERCERO.- UNA VISIÓN COMPARATIVA DE LA
PLANEACIÓN DESDE LAS PERSPECTIVAS ECONÓMICA,
JURÍDICA Y DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

1. NOCIONES PRELIMINARES.

Resultó interesante, por demás de sorprendente, descubrir que en la bibliografía especializada sobre temas de planeación o planificación, únicamente se hacen referencias a partir de la experiencia socialista, pero no se menciona la decisión de haberse incorporado como un instrumento del mismo capitalismo en la segunda mitad del siglo XX y, de manera particular, dirigida a los países de América Latina.

Debo reconocer que al proyectar la realización de este capítulo, la idea original era -como en la mayoría de los trabajos de tesis- incorporar un estudio del tema central a la luz del derecho comparado. Esto es, conocer y comparar la regulación jurídica con respecto a otros países.

Sin embargo, la lectura detallada sobre un tema que trasciende al derecho para influir en todo un sistema de desarrollo y desenvolvimiento de las naciones, implicó descubrir circunstancias que en verdad se desconocían, y, peor aún, que en la mayoría de los textos a lo más se mencionan de manera superficial.

No tendría utilidad un estudio comparado en materia de planeación desde el punto de vista jurídico, si por una parte existen diferencias profundas en el desarrollo de las naciones (su devenir histórico, político, económico y social), y, por la otra, como en el caso de México, cuando su particular desarrollo se encuentra condicionado y sometido a una intensa y constante presión externa.

Como lo expresé en los capítulos precedentes, el surgimiento del sistema socialista a principios del siglo XX y su estrategia de exportación de los movimientos populares de liberación nacional a partir de la segunda posguerra mundial, constituyeron una seria amenaza al sistema capitalista.

Los denominados países en vías de desarrollo o subdesarrollados representaban como ningunos otros la tierra fértil para que esa clase de movimientos tuvieran éxito, ante la pobreza y marginación de grandes sectores de su población.

Como lo menciona Michael Ellman, después de la creación de la URSS a principios del siglo XX, en 1949 el mundo tuvo noticia del establecimiento de otro régimen socialista de gran envergadura: la República Popular de China y, para 1959, en medio de una gran tensión internacional entre las superpotencias, se instaura el socialismo en el continente americano con el triunfo de la revolución en la isla de Cuba.²⁷²

Dos grandes bloques económicos emergieron como resultado de ese convulsionado mundo de la posguerra que determinaría una constante tensión bélica mundial conocida como la “*guerra fría*”: capitalismo vs. socialismo.

Asimismo, dos grandes problemas por resolver se presentaron para la superpotencia capitalista -Estados Unidos de América- en un escenario de crisis económica:

- La de los países desarrollados afectados por la segunda guerra mundial.
- La de los países subdesarrollados que habían condicionado sus economías a la misma conflagración militar.

En el primer caso, los Estados Unidos implementaron un plan para la reconstrucción de los países europeos y el Japón, garantizando al mismo tiempo su preeminencia económica y militar.

²⁷² ELLMAN, Michael.- Op. Cit. Págs. 19 y 20.

Además, en el fondo subsistió siempre el desarrollo y ejecución de una estrategia política y económica para contener el avance del peligroso “*comunismo internacional*”.

El sistema monetario internacional que se puso en marcha al final de la segunda guerra mundial se basó en los acuerdos de la conferencia reunida en Bretton Woods -julio de 1944- que otorgaron al dólar un papel decisivo y preponderante.

Los Estados Unidos, poseedores del 80% de las reservas mundiales de oro, eran los únicos capaces de sostener su moneda de tal manera que el dólar americano se convirtió en el pivote del sistema monetario y comercial internacional. La creación tanto del Fondo Monetario Internacional (*FMI*), como del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (*BIRD*), complementaron el panorama.²⁷³

Financiado por sus miembros en proporción a su capacidad económica, el *FMI* concedió préstamos reembolsables a los países que sufrían un déficit en su balanza de pagos mientras que el *BIRD* financió las inversiones a mediano y largo plazo.²⁷⁴

Pero, por más que todos estos acuerdos se propusieron crear un nuevo orden monetario internacional, lo cierto es que no podían resolver por sí mismos los problemas económicos de Europa.

En junio de 1947, el Secretario de Estado norteamericano (Gral. George C. Marshall) propuso a los líderes europeos, en un discurso en la Universidad de Harvard, una ayuda colectiva durante cuatro años que ellos mismos habrían de repartirse. De ahí surgió el denominado “*Plan Marshall*”.

²⁷³ STREETEN, Paul.- “Fronteras de los Estudios Sobre el Desarrollo”. Fondo de Cultura Económica. 1ª edición en español. México, 1982. Págs. 15 y 16.

²⁷⁴ Idem. Pág. 33.

A través de este mecanismo, que originariamente se propuso a todos los países -incluidos los del Este-, se pensaba por un lado que resultaría posible la superación por parte de Europa a la situación económica crítica y, por el otro, asegurando al mismo tiempo el predominio de los intereses de Estados Unidos.

El Plan finalmente sólo fue aceptado por los países de la Europa occidental, y aprobado por el Congreso norteamericano en abril de 1948 bajo la denominación más formal de “*European Recovery Program*”.

En total, desde 1948 hasta 1952, Europa obtuvo 13 mil millones de dólares de los Estados Unidos, repartidos de la siguiente forma: Gran Bretaña, el 30%; Francia, el 26%; Italia, el 18%; Alemania Occidental, el 16 % y los Países Bajos, el 10%.²⁷⁵

Si consideramos esos acontecimientos y la presencia -a partir de su toma de posesión el 20 de enero de 1961- de un joven presidente de los Estados Unidos, demócrata y católico,²⁷⁶ con una visión muy particular de enfrentar el peligro de la expansión del socialismo en el mundo a través de la ayuda financiera para el desarrollo estabilizador de los países, podemos comprender el contexto en el surgimiento formal de la planificación en los países latinoamericanos.

Fue así como se produjo, con la misma estrategia, la respuesta norteamericana a la segunda problemática mencionada líneas arriba; esto es, cómo enfrentar la amenaza comunista en los países subdesarrollados de América Latina.

²⁷⁵ STREETEN, Paul. Op. Cit. Pág. 35.

²⁷⁶ John Fitzgerald Kennedy. (Brooklyn, Massachusetts 29/05/1917– Dallas, Texas 23/11/1963). Miembro del conocido “clan Kennedy”, formado por su padre el influyente diplomático Joseph P. Kennedy y que gracias a su enorme fortuna y contactos políticos pudo determinar la exitosa carrera política de su segundo hijo, primero como Congresista por Boston, después Senador por Massachusetts y finalmente como el 35º Presidente de los Estados Unidos de América para un primer periodo de 1961 a 1964. Fue asesinado en circunstancias todavía no aclaradas del todo cuando pretendía alcanzar un segundo periodo presidencial. COLLIER, Peter y HOROWITZ, David.- “Los Kennedy”. Tusquets Editores. 1ª edición en español. México, 1984. Vol. 1 y 2.

El 13 de marzo de 1961, el presidente Kennedy llevó a cabo una reunión en la Casa Blanca en la que estuvieron presentes los embajadores de los países de la América Latina.

En esa recepción, el presidente norteamericano realizó un singular discurso mediante el cual ofreció el compromiso de establecer un programa de apoyo financiero general a cambio de ciertas condiciones. Dicho programa se denominó *“Alianza para el Progreso”*.

En ese discurso, el presidente norteamericano destacó lo siguiente:

*“Aquellos que tienen riqueza y poder en las naciones pobres deben aceptar sus propias responsabilidades. Deben encabezar la lucha a favor de reformas básicas que por sí solas pueden conservar el tejido de sus propias sociedades. Aquellos que hacen que la revolución pacífica sea imposible harán que la revolución violenta sea inevitable”.*²⁷⁷

El objetivo central del programa consistió en una inversión de 20 mil millones de dólares en un periodo de 9 años (1961 – 1970) que serían canalizados a través del *BID* y de la recién creada *“Fundación Panamericana de Desarrollo”*.

Cinco meses más tarde, del 5 al 17 de agosto de 1961 en Punta del Este, Uruguay, se constituyó el Consejo Interamericano Económico y Social (*CIES*) de la Organización de los Estados Americanos (*OEA*), para discutir el documento denominado *“Declaración de Punta del Este”*.

Esta declaración, que también recibió el nombre de *“Carta de Punta del Este”*, fue aprobada por todos los países con excepción del gobierno revolucionario

²⁷⁷ Citado en el discurso pronunciado por el embajador de Guyana Odeen Ishmael ante el Consejo Permanente de la OEA en la Sesión Plenaria del 20 de junio del 2001. Discusiones sobre la Carta Democrática Interamericana. Documentos OEA/Ser.G. CP/doc.3494/01 rev. 1. 16 julio 2001. Departamento de Información Pública. Texto original en inglés.

de Cuba, cuyo representante lo fue nada menos que su Ministro de Industrias y además Presidente del Consejo Central de Planificación, Comandante Ernesto “Che” Guevara de la Serna.²⁷⁸

La “Declaración” propuso las siguientes medidas:

- *Reforma agraria en función de mejorar la productividad agrícola.*
- *Libre comercio entre los países latinoamericanos.*
- *Modernización de la infraestructura de comunicaciones.*
- *Reforma fiscal.*
- *Mejora en condiciones de vivienda, sanitarias y de educación.*
- *Control de precios y de la inflación.*
- *Cooperación monetaria.*
- ***Instauración de sistemas de planificación y formulación de planes de desarrollo.***²⁷⁹

Resulta de gran interés encontrar que uno de los principales propósitos de esa “Cumbre Latinoamericana”, promovida por los Estados Unidos, fue la de instaurar sistemas de planificación para el desarrollo de sus economías, que se materializaran en planes específicos.

²⁷⁸ Durante la reunión, en un mitin alterno celebrado el 14 de agosto de 1961 denominado “Conferencia Popular Antiimperialista”, el comandante Che Guevara realizó un eufórico discurso denunciando los fines ocultos del imperialismo norteamericano disfrazado bajo el lema de “Alianza para el Progreso”. Como dato, en dicha reunión participó también el presidente del Senado de Chile Dr. Salvador Allende. El Che Guevara pronunció un discurso final en la sede del CIES la tarde del 16 de agosto donde expuso las razones por las que Cuba se abstendría de votar la “Carta de Punta del Este”; en ese acto también estuvo presente el Secretario del Tesoro de Estados Unidos Douglas Dillon. Para el día de la clausura (17 de agosto), con la presencia del Che Guevara en un mitin de apoyo a Cuba en la Universidad de Montevideo, se produjo un atentado a su persona que le quitó la vida al profesor universitario Arbelio Ramírez. LAVRETSKI, José. “Salvador Allende”. Editorial Progreso. 1ª edición al español. Moscú, 1978. Págs. 76 a 79.

²⁷⁹ AGUDELO Villa, Hernando. “La Revolución del Desarrollo. Origen y Evolución de la Alianza para el Progreso”. Editorial Roble. 1ª edición. México, 1966. Págs. 18 y 19.

Claro está que ese propósito tenía que ser asumido (como finalmente ocurrió), mediante lentos procesos y mecanismos económicos, así como de importantes ajustes en la estructura jurídica y en la administración pública.

Si en las Repúblicas de los países latinoamericanos de mediados del siglo XX, se había edificado todo un aparato oficial de control en el ejercicio del poder político a través del fortalecimiento del sistema presidencial, era inminente que el diseño de la estrategia de planificación recaería entorno a la figura del Presidente como titular de la maquinaria burocrática del Estado.

Los incipientes sistemas de planeación latinoamericanos estuvieron condenados desde su origen a esa circunstancia, con lo cual, bajo el disfraz de “jóvenes democracias”, en realidad se fortalecían regímenes políticos y administrativos totalitarios, centralistas y burocráticos.

Para esto, además no debe pasarse por alto que dentro de los principales órganos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se encuentra el *Consejo Económico y Social*, integrado por las siguientes Comisiones Regionales:

- Comisión Económica para África (CEPA).
- Comisión Económica para Europa (CEPE).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).²⁸⁰
- Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP).
- Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO).

²⁸⁰ La Comisión Económica para América Latina fue creada por resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social, de 25 de febrero de 1948. Por resolución 1984/67 de 27 de julio de 1984, el Consejo decidió que la Comisión pasara a llamarse “*Comisión Económica para América Latina y el Caribe*”. La CEPAL tiene una sede central en Santiago de Chile y dos sedes subregionales, una para América Central en la Ciudad de México, D. F., creada en junio de 1951, y otra para la subregión del Caribe, en Puerto España, creada en diciembre de 1966. Página WEB oficial de la ONU: www.un.org. Subpágina “Comisiones Regionales del Consejo Económico y Social”.

El 1º de julio de 1962, se creó el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (*ILPES*), como un órgano de la *CEPAL*.

Paralelamente y con la finalidad exclusiva de supervisar los avances de la “*Declaración de Punta del Este*”, en noviembre de 1963 se creó el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (*CIAP*) que funcionó hasta 1970.

En los documentos oficiales del *ILPES* difundidos con motivo del “*Seminario Sobre la Organización y Administración del Planeamiento*”, celebrado en Santiago de Chile del 6 al 14 de julio de 1965, se precisaron los compromisos asumidos en la Reunión de Punta del Este de 1961:

*“Los gobiernos de los países latinoamericanos y el de los Estados Unidos reconocieron explícitamente en la Carta de Punta del Este la necesidad y urgencia de las reformas (institucionales y estructurales) y decidieron condicionar a ellas y a la formulación de planes generales de desarrollo la cooperación financiera internacional requerida para complementar el esfuerzo de desarrollo de los países latinoamericanos”.*²⁸¹

Asimismo, se reconoció la propuesta concreta de instaurar un sistema de planeación y la elaboración de planes de desarrollo en los países latinoamericanos:

“Hacia fines de la década de 1950... se comprende claramente la necesidad de emplear más amplias formas de planificación tendientes a racionalizar y coordinar la política de desarrollo mediante el uso de instrumentos perfeccionados. Esta nueva concepción... tiene como elemento básico de apoyo un enfoque de tipo global de las cuestiones relacionadas con el desarrollo económico y social, incluyendo la creación de un sistema, formal o

²⁸¹ Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. “Discusiones Sobre Planificación”. Siglo XXI Editores. 19ª edición. México, 1997. Pág. 12.

*informal, y de un proceso de planificación... . Esta fue la concepción que privó al adoptarse en forma general para todos los países latinoamericanos, en 1961, la idea de planificación”.*²⁸²

El ILPES llevó a cabo un diagnóstico general para conocer la situación que imperaba con respecto a los métodos, mecanismos y formas de planificación del desarrollo, implementados por los países latinoamericanos.

En las conclusiones de ese trabajo de diagnóstico, se asentaron cuestiones que determinarían los grandes retos y contradicciones para el futuro:

- a) *La conciencia de los grupos de dirigentes políticos, intelectuales, técnicos, funcionarios públicos y de otros sectores influyentes en la opinión pública y en los medios dirigentes, de que el ritmo de expansión económica de América Latina es insuficiente para atender las necesidades de una población en crecimiento acelerado.*

- b) *Indicios cada vez más probados de que los esfuerzos para acelerar el desarrollo (a través de aumento de exportaciones de productos básicos, programas de inversión en infraestructura, expansión industrial estimulada por la sustitución de importaciones y esfuerzos de integración regional), no han logrado remediar y ni siquiera atenuar las deficiencias lamentables en las condiciones de vida de los grandes grupos de población.*

- c) *Reconocimiento de la necesidad de un desarrollo acelerado como imperativo ineludible para los países de América Latina, representando un desafío nuevo y sin precedentes en la historia del desarrollo económico y social.*

²⁸² Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. “Discusiones Sobre Planificación”. Op. Cit. Págs. 6 y 7.

- d) *Convencimiento de que, para cumplir simultáneamente el doble propósito de acelerar el desarrollo y distribuir mejor sus frutos, es imprescindible llevar a cabo cambios profundos en la estructura económica y social de las naciones latinoamericanas, así como en sus relaciones entre sí y con otras zonas del mundo.*
- e) *Reconocimiento de que la planificación puede ser un instrumento eficaz para orientar el proceso de reformas estructurales e institucionales en el sentido de promover y hacer viable un proceso de desarrollo que cumpla simultáneamente con los objetivos económicos, políticos y sociales que ha llegado a plantearse la sociedad latinoamericana.*
- f) *Creciente complejidad de las funciones y responsabilidades asignadas al sector público -que por exigencia del propio proceso de desarrollo ha llegado a desempeñar el papel de protagonista en la orientación y marcha de ese proceso- y la necesidad de coordinar y dar sentido y propósito común a la acción del Estado en sus múltiples manifestaciones, que han sido otras de las fuentes importantes para impulsar la idea y la acción planificadoras, así como las tareas y programas parciales llevados a cabo por algunos organismos estatales, que han constituido con frecuencia los núcleos inspiradores de la planificación y los principales indicadores de experiencia en esta materia.*
- g) *El avance de la integración económica en América Latina ha exigido en alguna medida de los países el análisis de perspectivas y el estudio de orientaciones futuras de la política económica, así como, en determinados casos, la programación conjunta de proyectos de inversión y de ciertas acciones de política económica.*²⁸³

²⁸³ Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. “Discusiones Sobre Planificación”. Resumen de Conclusiones. Op. Cit. Págs. 9 a 11.

De esta forma, se puede apreciar cómo los países firmantes de la *“Carta de Punta del Este”* (en los que se incluye a México), aceptaron el programa de apoyo financiero de los Estados Unidos asumiendo con ello la responsabilidad y el compromiso de acelerar su desarrollo económico en lo particular y por regiones, con un instrumento que ya había sido probado con otros tintes en los sistemas socialistas: la planificación.

Comparando esto con los antecedentes en nuestro país reseñados en el capítulo anterior, resulta en principio aventurado concluir que esa fue la razón de las etapas de reforma y modernización administrativa así como de ordenación en el mecanismo de presupuestación del gasto público (presupuesto programático o por programas), dado que ningún autor sobre el tema realiza esa visión internacional.

Sin embargo, en una apreciación más detenida, también es preciso advertir que de los intentos planificadores de la época Cardenista -que tenían un cariz eminentemente socialista-, para los años de la posguerra hubo en México un viraje radical en la forma de diseñar el desarrollo nacional, para llegar finalmente a la época del denominado *“desarrollo estabilizador”*.

También, sorprendentemente la estrategia norteamericana coincidió con la etapa del inicio de la más fuerte y decidida inversión extranjera en nuestro país así como de endeudamiento externo que, aunque si bien moderado en un inicio, siempre fue constante, hasta llegar a los graves excesos de las décadas de los años 70 y 80.

Por último, resulta determinante que esa etapa corresponda muy bien con las acciones casi forzadas y apresuradas que tuvieron los gobiernos mexicanos en turno, para hacer sucesivas modificaciones en el aparato de la administración pública, de tal forma que se pudiera incorporar un sistema de planeación nacional a nivel constitucional que finalmente llegó hasta 1983.

2. LA PLANEACIÓN COMO INSTRUMENTO PARA INCENTIVAR EL DESARROLLO ECONÓMICO EN LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS, SOCIALISTAS Y EN SUBDESARROLLO.

Si bien es cierto que la planeación es sólo un medio para garantizar el desarrollo económico, también se puede afirmar que -porque así surgió históricamente- su justificación se da por razones específicas o particulares de ciertos países.

De cualquier forma, el siglo XX y propiamente la circunstancia histórica de la humanidad de tener confrontaciones bélicas que involucraron directamente a las naciones más desarrolladas de varios continentes e indirectamente a todos los países del planeta (por las repercusiones de tipo económico, político y social), tuvo un efecto inmediato en la adopción de la planeación.

Como lo mencionan autores como el Dr. Carlos Matus²⁸⁴, quién conoce bien sobre el tema por haber dirigido por varios años los servicios de asesoría del *ILPES* y haberse desempeñado después como responsable de las actividades de planificación en la República de Chile, se puede establecer una clasificación general por grupos de países con respecto a la implantación de la planeación.

2.1 La planeación en los países desarrollados, ya sea para hacer frente a una coyuntura de guerra o de conflicto militar a gran escala, o para fines de reconstrucción en época de posguerra.-

En el primer supuesto, en países como Inglaterra, Francia y el mismo Estados Unidos, la planeación o técnicas de planificación fueron concebidas y utilizadas para organizar una economía de guerra a gran escala.²⁸⁵

²⁸⁴ MATUS, Carlos.- “Estrategia y Plan”. Siglo XXI Editores. 11ª edición. México, 1998. Págs. 7 a 12.

²⁸⁵ “Gran escala” en un conflicto bélico entre potencias, deriva de la cantidad de recursos que se destinan a ese propósito, en escenarios de guerra diversos (aire-mar-tierra) y de gran amplitud temporal y

Esto es, con la finalidad de establecer procedimientos, fases o etapas de estabilidad económica dirigidas o encaminadas a sostener un aparato bélico de dimensiones descomunales nunca antes vistas en la historia de la humanidad.

Más acentuado que en el pasado, el desarrollo en general iba de la mano de los avances en la tecnología aplicada con fines militares. El caso de Alemania, que resurgió de un primer gran conflicto bélico para desafiar nuevamente a las potencias occidentales (Inglaterra y Francia) y a la URSS, demostró también el éxito de las técnicas de planificación en el sistema fascista.²⁸⁶

En la etapa de reconstrucción, cómo ya se advirtió anteriormente, el denominado “*Plan Marshall*” representó la gran iniciativa de los Estados Unidos para planear la reconstrucción de las grandes naciones que padecieron las consecuencias destructivas de la conflagración en su propio territorio.

La asombrosa recuperación y crecimiento económicos que tuvieron países como Alemania y Japón, a diferencia de Inglaterra o Francia, al finalizar la primera década posterior a la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, demostró ampliamente los beneficios de una planeación bien concebida y definida en sus metas, inmersa en un sistema capitalista de libre mercado.

La planeación en estos casos consistió más bien en la implementación de técnicas y procedimientos para fijar metas de crecimiento a partir del conocimiento de una realidad determinada y con base en los recursos de que se disponía, con una fuerte ayuda financiera exterior.

territorial, sin que exista la posibilidad de poder prever con anticipación el resultado final ni la magnitud de las consecuencias que producirá. (Nota personal).

²⁸⁶ Para una mejor apreciación del tema, ver POULANTZAS, Nicos.- “Fascismo y Dictadura”. Siglo XXI Editores, 1ª edición en español. México, 1971; y HAYES, Carlton J.H.- “El Nacionalismo, una Religión”. Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana. 1ª edición en español. México, 1960. En el primer caso, para Poulantzas el desarrollo de la economía nacionalsocialista alemana fue un claro ejemplo del éxito de una planificación de tipo totalitario dentro de un sistema capitalista, apoyada en un poderoso aparato ideológico; claro está que dirigida también a una economía de guerra. Op. Cit. Págs. 369 a 382.

Carlos Matus identifica las características que tuvo la planeación en estos escenarios:

“En el primer caso (países europeos en la posguerra), la reconstrucción creó las condiciones materiales para que surgiera la planificación, la que, como respuesta a esas necesidades se expresa por el desarrollo de las técnicas a corto plazo”.²⁸⁷

Asimismo, el mismo autor expone la situación que guarda la planeación en general en los países desarrollados:

“(En estos casos) el acto de programar el futuro es posible pero no esencial ni inevitable en la actividad de la economía de mercado; constituye más bien una opción para racionalizar el proceso cuya alternativa sería la orientación que le imprimiese el mismo mercado y la rutina de la administración estatal. En los países industrializados el mecanismo de mercado aparece más satisfactorio en el plano interno que en aquellos caracterizados por la dependencia y el retraso; a su vez, en el plano internacional el mecanismo del mercado favorece a los más fuertes.”

“Resulta lógico, pues, que la planificación en los países occidentales industrializados, cuando existe, suele ser un mecanismo de cálculo y previsión que complementa la orientación a corto plazo basada en el mercado y se propone corregir algunos extremos sociales notorios a que el mercado conduce. Su función es lubricar el sistema, prever para contrarrestar oportunamente su inestabilidad y, a veces, inyectarle un dinamismo y una orientación que contribuyan a asegurar su permanencia y posición en el contexto internacional. La planificación en este caso no es esencial ni indispensable, sólo posible y conveniente”.²⁸⁸

²⁸⁷ MATUS, Carlos. Op. Cit. Pág. 7.

²⁸⁸ Idem. Págs. 7 y 8.

2.2 La planificación en los países socialistas.-

Como se ha señalado, en el mundo socialista el término más usual y reconocido es el de “*planificación*”, como una forma de intervención total del Estado en la economía de una Nación.²⁸⁹

Sin pretender realizar un estudio detallado del sistema en que opera y se conduce la economía en los países socialistas, es claro comprender que ante la ausencia del libre mercado, el Estado lo sustituye a través de una economía integralmente dirigida y planificada:

*“En los países socialistas, la planificación resulta vitalmente necesaria para el funcionamiento de un sistema que reduce al mínimo la importancia del mecanismo de mercado; dadas estas circunstancias imperaría el caos si no existiera planificación, pues ésta se perfila como único sustituto posible. La planificación en el mundo socialista se confunde así con el sistema mismo y se constituye en su única forma de administración”.*²⁹⁰

Sin embargo, como anoté en el Capítulo I de este trabajo, para autores como Jean Marczewski si bien existe una característica común en los sistemas de planificación de los países socialistas que es la supresión de la propiedad privada de los medios de producción, presentan variaciones de uno a otro país.²⁹¹

²⁸⁹ Siguiendo al reconocido investigador francés Bettelheim, “*la planificación socialista es una actividad colectiva, por medio de la cual los trabajadores de un país socialista determinan, por una parte, de manera coordinada, teniendo en cuenta las leyes económicas objetivas así como las propiedades del desarrollo social, los fines por lograr el dominio de la producción y del consumo, y asegurar, por otra parte, la realización de estos objetivos en las condiciones que se juzgan mejores*”. BETTELHEIM, Charles.- “Planificación y Crecimiento Acelerado”. Fondo de Cultura Económica. 5ª reimpression. México, 1984. Págs. 12 y 13.

²⁹⁰ MATUS, Carlos. Op. Cit. Pág. 7.

²⁹¹ Ver Capítulo I. Págs. 11 y siguientes.

Por ejemplo el sistema aplicado en los países de la Europa Oriental, sobre todo en Yugoslavia, era muy distinto del modelo soviético y al de los posteriores aplicados en China, Corea del Norte, Vietnam del Norte y, finalmente en Cuba.

Marczewski realizó un interesante y crítico trabajo de investigación en la Universidad Sorbonne de París -en el Laboratorio de Contabilidad Nacional y de Planificación- en la década de los años 70.

Dicho estudio intitulado “*¿Crisis de la Planificación Socialista?*”, con el tiempo resultó premonitorio al advertir que el modelo estaliniano de planificación y gestión económica resultaba extremadamente eficaz cuando se trataba de realizar transformaciones estructurales drásticas en un mínimo de tiempo, pero incapaz de asegurar el desarrollo normal de una economía avanzada.²⁹²

Otro gran investigador del tema, Michael Ellman, quién fuera profesor de Economía y Director del Instituto de Europa Oriental de la Universidad de Ámsterdam, llegó a determinar con toda precisión uno de los grandes males de la planificación socialista que a la larga sería determinante en el modelo soviético:

“Tanto el análisis empírico como el teórico pone énfasis en el papel de la burocratización bajo el socialismo. En la base de las experiencias del comunismo de guerra, Kritsman (“Geroicheskiei period Velikoi Russkoi Revolyutsii” - 1924) argumentó que la distorsión básica de las relaciones internas del sistema económico era su burocratismo. De manera similar, en su conocido análisis teórico de la economía del socialismo, Lange (“On the Economic Theory of Socialism” - 1937) afirmó que el verdadero peligro del socialismo es el de la burocratización de la vida económica, y no la imposibilidad de hacer frente al problema de asignar los recursos. La experiencia de la Unión Soviética y de los otros países socialistas da apoyo al

²⁹² MARCZEWSKI, Jean. Op. Cit. Pág. 249.

*argumento de que la burocratización de la vida económica es un peligro grave bajo el socialismo”.*²⁹³

Ellman realiza otra destacada cita de L. Maitan de su obra *“Party, Army and Masses in China”* (1976), al advertir las similitudes del modelo soviético con lo ocurrido en la República Popular de China y que reafirma la concentración de poder en el grupo gobernante y el burocratismo en la conducción del sistema económico:

*“En China el instrumento decisivo que encarnaba el nuevo poder era el Ejército Popular de Liberación, una estructura militar cercana a las masas, pero que no estaba bajo su control. En realidad, las estructuras políticas de la República Popular compartieron un aspecto decisivo con las de la Unión Soviética después del ascenso de Stalin -todas las decisiones, y en realidad toda la verdadera discusión política, quedó reservada a un pequeñísimo grupo de altos líderes del partido-. Los miembros ordinarios del partido, los campesinos y los trabajadores, quedaron con la tarea de implementar las políticas en cuya formulación no participaban”.*²⁹⁴

En resumen, si bien en todos los países socialistas la planificación era necesaria e insustituible, lo cierto es que ello no garantizó un modo superior de desarrollo económico y menos aún de progreso social.

El socialismo empírico fue determinante para poner a prueba las propuestas de los socialistas teóricos, máxime cuando la propuesta final era llegar a la fase de un comunismo aplicado.

De origen siempre existió una contradicción en los postulados fundamentales de la economía socialista:

²⁹³ ELLMAN, Michael. Op. Cit. Pág. 70.

²⁹⁴ Idem. Pág. 269.

- *“Una economía planificada debe ser más eficiente que una anárquica.*
- *La planificación y el libre mercado son categorías mutuamente excluyentes, de modo que o bien se puede tener una economía planificada o tener un mercado, pero no ambos”.*²⁹⁵

Si como señala Bettelheim, los diferentes sistemas económicos se distinguen por su estructura social, sus relaciones de producción y por sus relaciones de propiedad, la planeación o planificación siempre será un instrumento o vehículo para inducir o determinar ese sistema.²⁹⁶

Pero se pasa desapercibido el régimen o sistema de dominio político y de ejercicio del poder que, aunque bajo el tamiz del socialismo o del capitalismo, va a determinar su progreso general y sobre todo el aspecto social.

Los resultados arrojados por las economías socialistas no pueden entrar en un comparativo con las grandes potencias capitalistas, como tampoco con los pobres países capitalistas del subdesarrollo, en virtud de que se trata en realidad de sistemas en las que lo único en común es el dominio a través del ejercicio real del poder político.

Retomando a Ellman, lo cierto es que con respecto a la señalada contradicción entre *“planificación”* y *“libre mercado”*, la experiencia ha demostrado que simplemente no es verdad:

“Lo que existe en realidad, tanto en los países socialistas de Estado como en los capitalistas, es la planificación y el mercado. Cuando se ha intentado eliminar las relaciones de mercado en los países socialistas de Estado (URSS en 1918-1920 y 1930; China en 1958 – 1959, y Cuba en los años 60), los

²⁹⁵ ELLMAN, Michael. Op. Cit. Pág. 293.

²⁹⁶ BETTELHEIM, Charles. Op. Cit. Págs. 11 y 12.

*resultados siempre han sido negativos y ha sido necesario reintroducir algunas relaciones de mercado”.*²⁹⁷

Para finalizar con este tema, considero conveniente transcribir la siguiente reflexión de un crítico economista norteamericano, P. Sweezy, citado por Ellman:

“Solía pensar que estaban implicados importantes principios en el mercado contra el plan en cuestión; ahora no lo pienso. El concepto de una economía de mercado pura es, por supuesto, una abstracción extrema y no muy útil... Sin embargo, la noción de una oposición entre el mercado y el plan, aunque no es de ninguna manera inherente a estos conceptos como tales, puede referirse a una realidad.”

“Los mercados tienden no solamente a reproducir sino también a intensificar y fortalecer las relaciones sociales que encarnan. Favorecen a los ricos más que a los pobres, a los calificados más que a los que no lo están, a los inteligentes más que a los ignorantes. No hay conflicto si estas tendencias coinciden con los sesgos de los planificadores, o si los planificadores quieren, como máxima aspiración, modificar los excesos en los procesos y los resultados del comportamiento del mercado.”

*“Por otra parte, si los planificadores tienen la intención de lograr resultados que sean contrarios a la tendencia natural de los mercados, o mejor dicho, de un sistema de mercados, entonces hay una oposición real que puede desembocar en una lucha con varios resultados posibles. Pero no será una lucha del mercado contra el plan, o viceversa, sino más bien una lucha esencialmente política entre los beneficiarios del ‘statu quo’ y aquellos que quieren cambiarlo”.*²⁹⁸

²⁹⁷ ELLMAN, Michael. Op. Cit. Págs. 293 y 294.

²⁹⁸ Idem. Pág. 294.

2.3 La planeación en los países en subdesarrollo.-

Situación muy especial resulta el tema de la planeación para los países en subdesarrollo, que en materia de desarrollo económico enfrentan una constante dicotomía entre una política extrema de libre mercado y la posición socialista.

El esquema tuvo históricamente marcadas diferencias regionales. Por ejemplo, no sucedió lo mismo en países como Egipto, la India o Pakistán, dónde el sistema se adoptó de manera más sencilla y relativamente en corto tiempo (aceptando casi en su totalidad las recomendaciones del Consejo Económico y Social de la *ONU*), que para la situación de los países latinoamericanos.²⁹⁹

Para éste último caso, considerados por su condición geográfica como una prioridad para los Estados Unidos, la estrategia tuvo que ser aplicada con características generales (centralismo y regímenes presidencialistas), pero con diferencias específicas de acuerdo a las condiciones políticas y económicas de cada país.

El *ILPES* en su estudio sobre las características de las economías latinoamericanas, precisó varios factores comunes que inciden de manera constante en su precario desarrollo:

- *El crecimiento de las exportaciones es insuficiente para financiar las importaciones de los bienes de producción y de consumo esenciales para el desarrollo.*
- *Dicho desajuste se agrava por las fluctuaciones en el mercado internacional de los precios de los productos básicos.*

²⁹⁹ FURTADO, Celso.- “Teoría y Política del Desarrollo Económico”. Cuarta Parte: “El Subdesarrollo”. 15ª edición. Siglo XXI Editores. México, 1999. Pág. 178.

- *Incremento en el proceso de endeudamiento externo, que adquirió a partir de la década de 1950 caracteres alarmantes por el exagerado peso financiero del servicio de esas deudas.*
- *La agricultura, se ha caracterizado en general por una resistencia secular a la modernización y al aumento de la productividad. Con frecuencia la producción agrícola ha sido incapaz de crecer siquiera al ritmo de la demanda interna, agudizando la crisis de balanza de pagos, ya sea por el aumento de las importaciones o por la disminución de los saldos agrícolas exportables. Situación que contribuye a generar presiones inflacionarias.*
- *Alzas importantes del nivel general de precios.*
- *Limitación al aumento en el nivel real de vida tanto de la propia población rural como de la población obrera urbana, lo que a su vez ha llevado a limitar la expansión industrial, la cual, a pesar de todo, ha sido el sector más dinámico de la economía latinoamericana y su expansión ha permitido que el desarrollo avanzara aun en aquellos casos en que era muy débil el estímulo externo.*
- *No obstante, la industrialización adolece también de graves deficiencias, caracterizada por las limitaciones impuestas a la capacidad para importar, lo que ha determinado un proceso de sustitución de importaciones de productos manufacturados.*

La estructura industrial se ha caracterizado por estos problemas: a) Plantas con gran margen de capacidad ociosa; b) Tendencia a la situación monopólica y a una gran concentración en la propiedad de las empresas; c) Insuficiencia de oportunidades de empleo; d) Agudización de las disparidades regionales internas por la gran

*concentración geográfica de la producción manufacturera; e) Incapacidad para desarrollar mercados externos, y, f) Escasa contribución del proceso de industrialización al mejoramiento en la distribución del ingreso.*³⁰⁰

Además, el *ILPES* reconoció un hecho que para los países de Latinoamérica, con peculiares “*regímenes democráticos*”, sería un factor determinante en la incorporación de la planificación a nivel nacional: ésta tendría que pasar forzosamente por un proceso de modificación de las estructuras y del funcionamiento del sistema económico y del poder político, aunado al grado de evolución y complejidad de su administración pública.³⁰¹

Pero además, de fondo, subyace la existencia de la misma condición histórica y condenada casi a prevalecer de manera permanente: el subdesarrollo.

El reconocido investigador y economista brasileño Celso Furtado, especialista en estudios sobre desarrollo económico y economía latinoamericana, reitera la característica “*dual*” que explica el fenómeno del subdesarrollo contemporáneo a partir del surgimiento del capitalismo industrial.³⁰²

En seguida, realizo un resumen de su amplia exposición de ideas sobre el tema y que tiende a explicar lo que denomina: “*la formación histórica del subdesarrollo*”.

Para el autor, el surgimiento de un núcleo industrial en la Europa del siglo XVIII significó una modificación importante en la economía mundial de la época, que impactó la regulación del desarrollo económico hacia el futuro en casi todas las regiones de la tierra.

³⁰⁰ Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Op. Cit. Págs. 17 a 19.

³⁰¹ Idem. Pág. 14.

³⁰² FURTADO, Celso. Op. Cit. Pág. 169.

De esta forma, identifica tres direcciones en las que se propagó ese poderoso “núcleo industrial”:

- La primera dirección se materializó en la misma Europa Occidental con el auge del desarrollo tecnológico, lo que implicó dejar la etapa de la economía artesanal precapitalista a un nivel más alto de productividad, acelerado por los mecanismos de oferta y de demanda y de expansión de dominio territorial.
- La segunda línea de desarrollo de la economía industrial europea consistió en un desplazamiento más allá de sus fronteras (de mano de obra, capitales y de tecnología), en regiones con características similares a las de la propia Europa.

Aquí, según Celso Furtado, varios factores explican las razones de esa expansión: en los casos de Australia y de Estados Unidos, el oro desempeñó un papel básico pero a la vez la revolución en materia de transporte que permitió un comercio más competitivo que el europeo.

Por tal razón, el autor señala que en su origen las economías de países como Australia, Canadá o Estados Unidos eran simples prolongaciones de la economía industrial europea y que tuvieron su despegue gracias al aprovechamiento de sus abundantes recursos naturales.

- La tercera línea de expansión de la economía industrial europea, la identifica en las regiones ya ocupadas, algunas de ellas densamente pobladas, con sistemas económicos muy enraizados de diversos tipos, pero todos ellos de naturaleza precapitalista.

El contacto entre las vigorosas economías capitalistas con esas regiones estratificadas en viejas estructuras sociales tuvo graves consecuencias y variaciones de región a región.

Con todo, el resultado fue casi siempre la creación de estructuras dualistas (por una parte la organización en función de la maximización de las ganancias, y, por la otra, el mantenerse dentro de formas precapitalistas de producción).

Aquí, en el contexto de esa dualidad, el autor identifica el fenómeno del subdesarrollo contemporáneo y por tal razón señala categóricamente que *“el subdesarrollo es un proceso histórico autónomo y no una etapa por la que deban haber pasado, necesariamente, las economías que ya alcanzaron un grado superior de desarrollo”*.³⁰³

En otra de sus obras intitulada *“Desarrollo Económico: un mito”*, Furtado analiza la teoría del desarrollo económico -también conocida como teoría del crecimiento-, a partir de su justificación.

Esto es, el desarrollo económico es concomitante no sólo con la generación de riqueza, sino y sobretudo, con la forma en que ésta se distribuye entre la población, lo que a su vez incide en su nivel de vida.³⁰⁴

Por esa razón, en el subdesarrollo, encontramos las grandes contradicciones en países pobres con nacionales catalogados a nivel mundial como multimillonarios por sus enormes ingresos anuales en dólares.³⁰⁵

³⁰³ FURTADO, Celso. Op. Cit. Págs. 170 a 176.

³⁰⁴ “El Desarrollo Económico: un mito”. Siglo XXI Editores. 9ª edición. México, 1988. Págs. 82 a 95.

³⁰⁵ Es la situación de México que, según *Forbes Magazine*, en la última década ha generado varios multimillonarios a nivel mundial. El más sobresaliente es el caso del empresario Carlos Slim Helú (propietario del grupo CARSO, el conglomerado industrial y de telecomunicaciones más importante de Latinoamérica y beneficiario por la venta de la paraestatal “Teléfonos de México”) quién ocupó en el primer trimestre del 2005 el 1er. lugar entre los hombres más ricos de América Latina y el 4º a nivel mundial, con una fortuna estimada en 23, 800 millones de dólares. Para marzo del 2006 ascendió al 3er.

En esta situación, un país no es más próspero por tener un mayor número de ricos, sino por la forma de distribución de la riqueza nacional, lo que aumenta el nivel de vida y de bienestar de su población.

Por eso también se dice que en los países desarrollados su permanencia histórica se encuentra justificada no sólo por generar mucha riqueza, sino por la estabilidad en su distribución entre los sectores de población, asegurando con ello su solvente nivel de vida.

Pero además, si sólo eso fuera la causa del subdesarrollo: ¿por qué históricamente no es posible llegar a un nivel superior?; ¿Por qué razón los países en subdesarrollo, con grandes recursos naturales y posición geográfica favorable, no pueden salir de esa condición?.

Entonces nos encontramos ante la terrible realidad de establecer que el desarrollo se justifica a través del subdesarrollo mismo, o a la inversa, lo que produce exactamente el mismo resultado.

En este contexto, el investigador Celso Furtado analiza el desarrollo histórico de países como el propio (Brasil), o casos como Argentina, Venezuela, Colombia, México e incluso de naciones como la India -con tanta generación de riqueza en pocas manos y aún con el hecho de contar con la bomba atómica-, que no han sido capaces de solucionar la miseria de millones de personas que integran su población.

Con ese resultado y la postura crítica de considerar al subdesarrollo no como una fase o etapa de crecimiento económico sino como un proceso o situación histórica determinada, advierte un elemento necesario para su comprensión: *la relación de dependencia*.³⁰⁶

lugar mundial con una fortuna de 30 mil millones de dólares. Según la revista, tan sólo en 2004-2005 obtuvo ingresos por alrededor de los 10 mil millones de dólares. Ediciones de Marzo/2005 y Marzo/2006.

³⁰⁶ FURTADO, Celso.- "Teoría y Política del Desarrollo Económico". Op. Cit. Págs. 189 y 190.

La dualidad que se señaló anteriormente entre el modo de producción capitalista y el precapitalista (economía en subdesarrollo), puede prestarse a confusión al considerarse como modos de producción que coexisten con independencia el uno del otro.

Más bien, lo que caracteriza ese dualismo es la interdependencia de ambos, misma que es responsable de la tendencia a la permanencia de sistemas más atrasados:

*“El capitalismo que existe en la estructura dualista presenta características cuya razón de ser está en las interrelaciones que mantiene con el sector menos desarrollado. Así, el excedente creado en el sector capitalista depende fundamentalmente de las condiciones de vida en el sector inferior”.*³⁰⁷

Pero si bien existe una marcada diferencia entre los países capitalistas dominantes y los dependientes, también en el mismo subdesarrollo, existe una marcada distinción en las que se produce un desarrollo sólo en beneficio de ciertos grupos sociales minoritarios:

“El subdesarrollo fue inicialmente la característica de las economías en que el aumento de la productividad era engendrado, en forma principal, por ventajas comparativas creadas por la expansión internacional de la demanda de productos primarios. En otras palabras, la evolución de la demanda al nivel del sistema global, abría el camino para aumentos importantes de la productividad, mediante la especialización geográfica.”

“Así, en la gran época de la creación del sistema de división internacional del trabajo, los países ‘céntricos’ (los que se industrializaban) se desarrollaban especializándose en sectores en que el progreso tecnológico penetraba con rapidez, y los ‘periféricos’ se desarrollaban especializándose en actividades

³⁰⁷ Ibidem.

respecto a las cuales el conjunto de sus recursos ofrecían alguna ventaja... ; los países 'periféricos' al especializarse, se transformaban en importadores de nuevos bienes de consumo, fruto del progreso tecnológico en los países 'centrales'."

"Ese aumento de la productividad traía consigo una modificación cualitativa del patrón de vida de la minoría propietaria y de los grupos urbanos profesionales y burocráticos. Así, el desarrollo vino a confundirse con importación de ciertos patrones culturales, o sea, con la modernización de estilos de vida."

"La formación de un grupo social (cuya importancia relativa es variable, pero que rara vez pasa de una décima parte de la población) con patrones de consumo similares a los de los países en que ocurría la revolución tecnológica vino a ser determinante de la forma de desarrollo en la 'periferia'."

"El desarrollo 'periférico' pasa a ser, por lo tanto, la diversificación (y la ampliación) del consumo de la minoría, cuyo estilo de vida está dictado por la evolución cultural de los países de alta productividad en los cuales el desarrollo se apoyó, desde el inicio, en el progreso tecnológico".³⁰⁸

En otras palabras, en el mismo subdesarrollo se producen diferencias radicales determinadas por la actuación de grupos minoritarios privilegiados sin que ello tenga una repercusión definitiva en el nivel de vida de la gran mayoría de la población.

Claro está que en ese proceso también puede tener una participación destacada el Estado, el cual, mediante los recursos que obtiene vía fiscal, puede producir alteraciones o modificaciones en el sistema productivo.

³⁰⁸ FURTADO, Celso. "Teoría y Política del Desarrollo Económico". Op. Cit. Págs. 219 a 221.

Sin embargo y como lo señala finalmente Celso Furtado, en el caso de los países subdesarrollados de América Latina la acción estatal no sólo no modifica la tendencia básica señalada sino que, por el contrario, en algunos casos, tiende a agravarla.³⁰⁹

3. LA REGULACIÓN JURÍDICA Y LA EJECUCIÓN ADMINISTRATIVA DE LA PLANEACIÓN EN EL DESARROLLO Y EN EL SUBDESARROLLO.

Como mencioné al inicio del presente capítulo, en materia de planeación del desarrollo no resulta eficaz el realizar un estudio comparativo, dado que, por una parte, la situación de México es muy diferente a la de las grandes naciones desarrolladas y, por el otro, muy similar a la del resto de países latinoamericanos.

Tampoco serviría de mucho su comparación con el esquema socialista, dado que ese sistema no ha sido la voluntad del pueblo mexicano en su devenir histórico.

Además y por lo antes visto, en el campo del desarrollo económico el mundo más que dividirse en países capitalistas o socialistas, debe ser considerado - aunque con sus matices- en países ricos y pobres, desarrollados y en subdesarrollo; en condiciones de dominio y en situaciones de dependencia.

³⁰⁹ El autor cita los datos de la CEPAL sobre “*El desarrollo económico de América Latina en la posguerra*”, según los cuales, los gastos de los poderes públicos en América Latina en beneficio de la mitad de la población de más bajo nivel de vida, corresponden exactamente a los impuestos pagados por ese grupo de población. Los gastos públicos como educación a beneficio de esa mitad pobre de la población tienen el mismo monto absoluto que los gastos efectuados para ese fin y en beneficio del 2% de la población que corresponde a los más ricos. FURTADO, Celso.- “*La Economía Latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos*”. Siglo XXI Editores. 24ª edición. México, 2001. Pág. 84.

Con esas bases, se puede realizar un análisis descriptivo sobre la situación jurídica y administrativa que guardan los sistemas de planeación en países desarrollados y en subdesarrollo.

Lo anterior, sin dejar de lado lo señalado con respecto a que la planificación en los países industrializados es sólo una opción posible y hasta cierto punto conveniente, pero nunca esencial ni indispensable.

Por ello, sólo me referiré a países desarrollados que han tomado esa opción de la planeación, incorporando un sistema de planificación que genera planes de desarrollo a mediano y corto plazos.

En esta hipótesis encuentro una situación muy particular en países como Francia y España que incluso han tenido gobiernos de izquierda o socialistas, sin dejar de tener la condición histórica de pertenecer al bloque de países desarrollados inmersos en el sistema capitalista.

Por esa razón, resulta importante conocer el contexto de la situación que prevalece en estos países, para comprender como se materializa la actividad planificadora de su desarrollo.

En el otro aspecto, en la situación de los países en subdesarrollo, para comprender el fenómeno en su generalidad, realizo un análisis descriptivo, únicamente en el campo de la planeación, en países representativos de la América Latina.

La razón de ello se debe a que la gran mayoría de los países latinoamericanos (por no decir todos), tuvieron una misma condición histórica y situación política, que determinó la decisión de instaurar "*a su manera*" un sistema nacional de planeación.

3.1 La estructuración jurídica y administrativa de la planeación en Francia y en España.

1) Francia.-³¹⁰

Un país representativo del desarrollo del sistema capitalista, pero también con grandes transformaciones, fruto de su riqueza histórica y cultural así como de la influencia de los otros grandes países del continente Europeo.

Francia consolida su régimen de República Parlamentaria a raíz de la instauración de la V República.

La V República encuentra su fundamento en la Constitución del 4 de octubre de 1958, con reformas de 1962 (elección del Presidente de la República por sufragio universal directo); de 1993 (responsabilidad penal de los funcionarios públicos); de 1995 (periodo único de sesiones del Parlamento y extensión del ámbito del referéndum); de 1998 (disposiciones transitorias relativas al Estatuto de Nueva Caledonia); de 1999 (establecimiento de la Unión Económica y Monetaria y acceso igual de hombres y mujeres a los mandatos electorales y funciones electivas, así como reconocimiento de la jurisdicción del Tribunal Penal Internacional), y de 2000 (reducción del mandato presidencial).³¹¹

El Presidente de la República es el Jefe del Estado, quién es electo para un periodo de cinco años por sufragio universal directo (instauración del quinquenato tras el referéndum del 24 de septiembre del 2000).³¹²

El Presidente de la República nombra al Primer Ministro y, a propuesta de éste, a los miembros del gobierno. Preside el Consejo de Ministros, promulga las

³¹⁰ Datos obtenidos de las Páginas Oficiales WEB *du Ministère des Affaires Etrangères de la République Française*: <http://www.diplomatie.gouv.fr>, y <http://www.legifrance.gouv.fr>; así como del *Conseil Economique et Social*: <http://www.conseil-economique-et-social.fr> (Textos en francés)

³¹¹ Constitución de 4 de octubre de 1958, aprobada por referéndum de 28 de septiembre de 1958.

³¹² Idem. Artículo 8º .

leyes y es el Jefe de las Fuerzas Armadas; además, puede disolver la Asamblea Nacional y, en caso de grave crisis, ejercer poderes excepcionales.³¹³

El Presidente es responsable ante el Parlamento.³¹⁴

Bajo la dirección del Primer Ministro, el gobierno determina y dirige la política de la Nación. El Primer Ministro es quién dirige la acción del gobierno y garantiza la ejecución de las leyes.³¹⁵

Por su *PIB*, Francia es la cuarta potencia económica mundial. En el 2003 su excedente comercial se elevó a 19.3 mil millones de euros; es el cuarto exportador de bienes del mundo (principalmente de bienes de equipo) y el segundo en lo referente a los servicios y la agricultura (sobre todo cereales y sector agro-alimentario).³¹⁶

Sigue siendo el primer productor y exportador agrícola europeo. Por otra parte, realiza el 70% de sus intercambios comerciales con sus socios de la Unión Europea (50% con la zona euro).

En el plano de la recepción de inversiones extranjeras directas, se sitúa en el cuarto puesto mundial. Los factores son diversos: la calidad de la mano de obra, el alto nivel de la investigación, el dominio de las tecnologías avanzadas, la estabilidad de la moneda y un buen control de los costos de producción.

El Estado Napoleónico, y más tarde el Republicano del siglo XIX, se caracterizaron por una centralización piramidal que afectó a la administración estatal y a las administraciones territoriales.

³¹³ Ibidem. Artículo 16.

³¹⁴ Ibidem. Artículo 20.

³¹⁵ Ibidem. Artículo 21.

³¹⁶ Datos del Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE). Portal oficial www.insee.fr "Les grandes indicateurs". (Texto en francés).

En el crisol de ese sistema se sitúa la administración central del Estado, organizada alrededor del poder gubernamental y estructurada en ministerios divididos en direcciones y servicios; esta organización llegó a su apogeo con la V República, que le dio coherencia política.

Paralelamente a esta organización central, la estructura administrativa tradicional se prolonga a través de los servicios periféricos del Estado, divididos en circunscripciones administrativas (región y prefecto de región, departamento y prefecto de departamento, distrito y subprefecto, municipio y alcalde).

Este modelo de organización clásico todavía está sometido en nuestros días a profundos cambios, especialmente por el desarrollo de estructuras administrativas que quedan fuera tanto de la tutela jerárquica de los ministerios como de las autoridades locales.

Así, a partir de los años 70 -la primera será el *Médiateur* (Defensor del pueblo) en 1973-, bajo la influencia de modelos extranjeros, se multiplicaron las autoridades administrativas independientes en numerosos ámbitos, especialmente en el control de ciertas actividades económicas (Consejo de la Competencia), financieras (Comisión de Operaciones Bursátiles), de comunicación (Consejo Superior del Audiovisual, Agencia de Regulación de las Telecomunicaciones), políticas (sobre las elecciones, los sondeos, las actividades de los partidos), y administrativas (acceso a los documentos administrativos, ficheros informáticos, etc).

Las relaciones de la administración estatal con su entorno también se han modificado profundamente. Desde comienzos del siglo XIX, debido al aumento de las tareas confiadas al Estado en tiempos de guerra o de crisis económica, así como al desarrollo del papel del Estado social y del Estado/patrón, su esfera de intervención y de los organismos públicos se ha ido ampliando

progresivamente en nombre de un concepto amplio del interés general del que es garante el propio Estado.

Este fenómeno ha desembocado en una mutación de la concepción del Estado y de su administración: el *Estado represor* (teoría del poder estatal dominante en el siglo XIX) se ha convertido en *Estado proveedor* (teoría del servicio público dominante en el siglo XX).

Desde los años 80 este proceso experimentó un retroceso y el Estado mostró una cierta tendencia a replegarse hacia sus tradicionales funciones de autoridad, sin renunciar abiertamente a sus intervenciones en el ámbito social, como garante de la solidaridad nacional, o en el ámbito económico, en tanto regulador del mismo.

El Estado (gobierno central) ya no es completamente absoluto en su actuación, sino que, en el ámbito nacional, debe contar con las colectividades territoriales (que desde 1982 no están bajo su tutela -sustituida por un control de legalidad jurisdiccional- y con las que negocia incluso dentro de su ámbito de competencia) y, en el ámbito supranacional, con las autoridades europeas (poder de control y de regulación en materia económica y comercial).

En Francia, la reforma del Estado es un tema recurrente, y, desde principios de los años 80, todos los gobiernos han emprendido programas de reforma caracterizados por una notable similitud: esencialmente, dar respuesta a una cierta crisis de legitimidad.

La reforma del Estado presenta tres aspectos fundamentales: el reajuste de las tareas del Estado, la afirmación de un principio de proximidad con los gobernados y la exigencia de eficacia, elevada a principio rector de la gestión pública.

Reformar el Estado ha implicado redefinir la naturaleza de las intervenciones que le incumben así como adaptar sus estructuras para eliminar su posible ineficacia.

La redefinición del papel del Estado puede comprenderse, a modo de ejemplo, por la transformación del papel que desempeña en la economía: la concepción de un Estado dotado de capacidad para dirigir el desarrollo económico, que había prevalecido en Francia desde el final de la Segunda Guerra Mundial, experimentó una considerable evolución, y, si bien siguió presente en la economía, ahora interviene más bien en tanto que regulador encargado de arbitrar los conflictos de intereses.

A partir de los años 60, la eficacia fue el núcleo central de los programas de reforma del Estado. La administración se sintió obligada a mejorar sus prestaciones y a disminuir sus costos, y esta exigencia ocupó el primer puesto de las prioridades de reforma, al igual que la mejora en la calidad del servicio prestado al usuario.

Sin duda el régimen representativo se hizo más democrático al conceder al ciudadano un mayor poder de designación y de control político; pero donde se produjo una auténtica revolución fue en el estatuto de las relaciones del ciudadano con el Estado y su administración.

De ser un administrado obligado a actuar dentro de un marco preestablecido por el Estado y sus funcionarios y a atenerse estrictamente a él, en el siglo XX el ciudadano pasó a convertirse en usuario de una administración que, a su vez, se transformó en un verdadero servicio público; un cambio que sin duda abrió el camino hacia una evolución permanente en tanto que implicó que la administración prestara continua atención a las preocupaciones y necesidades de los usuarios de los servicios públicos.

La ampliación del campo de intervención del Estado a terrenos sociales y económicos provocó un giro radical en la concepción del servicio público que, de puramente administrativo, pasó a asumir también una función social, industrial o comercial. Así, en una sociedad que desde los años 60 evolucionó hacia una sociedad de consumo, el usuario se convirtió también en consumidor de las prestaciones y de los productos ofrecidos por los servicios públicos, de los cuales sólo una parte siguió siendo de carácter administrativo.

La introducción en los años 80 de una lógica de gestión empresarial en el Estado y la influencia de las teorías liberales, provocaron que se concibiera al ciudadano como un cliente ante servicios que compiten entre sí, a lo que también coadyuvó el fin de los monopolios y la privatización de una parte del sector público.

La evolución de los servicios públicos, a causa de la privatización de algunos de ellos o de la creciente influencia del modelo empresarial, no hizo sino acelerar esta tendencia.

Por la misma influencia europea, el propio concepto de servicio público llegó a considerarse en beneficio de una concepción más flexible; el Tratado de Roma (1957) hablaba de “*servicios de interés económico general*”, reemplazados en los años 80 por la idea de “*servicios universales*”.

Las transformaciones que se produjeron en la administración, las dudas sobre el futuro de los servicios públicos y sobre las relaciones entre lo público y lo privado, entre el Estado y las colectividades territoriales, sesgaron la aparente armonía del modelo administrativo francés y su relación con la ciudadanía.

Todo ello, sin embargo, no ha llegado a poner en entredicho sus fundamentos, que constituyen uno de los elementos de la identidad nacional.

Actualmente, la sociedad se encuentra asociada a la elaboración de las políticas públicas a través de consultas sobre anteproyectos de ley o sobre políticas generales; consultas que, ya sea de carácter institucional y obligatorio (Consejo de Estado, Consejo Económico y Social, Consejo Superior de la Función Pública), o ya sea de carácter potestativo, cada vez son más frecuentes.

Así sucede, por ejemplo, en el caso de los agentes económicos y sociales, o de los representantes de los sectores profesionales, cuando se trata de proyectos de contenido económico y social.

El Título XI de la Constitución (artículos 69 a 71) da fundamento al denominado *Consejo Económico y Social (CES)*. Dicho Consejo es un órgano asesor del gobierno respecto de cualquier asunto relacionado con el desarrollo del país; de hecho, es la tercera asamblea constitucional de la República junto con el Parlamento (integrado por la Asamblea Nacional y el Senado) y el Consejo Constitucional.³¹⁷

La Constitución hace del *CES* una asamblea constitucional, lo que garantiza su independencia frente a los poderes ejecutivo y legislativo; una asamblea representativa, compuesta fundamentalmente de miembros designados por las organizaciones socio-profesionales nacionales, y una asamblea consultiva que entrega opiniones a los poderes públicos en cuestiones económicas y sociales.

³¹⁷ Se distinguen cuatro etapas en la historia moderna de Francia, respecto de la creación de un órgano encargado de la elaboración de las políticas económicas y sociales del Estado: en la Primera Etapa se crea un Consejo Nacional Económico mediante decreto del 16 de Enero de 1925; es presidido por el Presidente del Consejo, el jefe de Estado; en la Segunda Etapa, la existencia y el papel del Consejo Nacional Económico son confirmados por la ley del 19 de Marzo de 1936; en la Tercera Etapa, el órgano de representación económica y social es señalado por la Constitución (se instituye el Consejo Económico en el Título III, Artículo 25 de la Constitución de 1946); y, en la Cuarta Etapa, la Constitución de 1958 crea el Consejo Económico y Social, semejante a la institución prevista en 1946. GEOFFREY, Denton, FORSYTH, Murria y MACLENNAN Malcolm.- “Planeación y Política Económica en la Gran Bretaña, Francia y Alemania”. Siglo XXI Editores. 1ª edición. México, 1970. Págs. 104 y 105.

El *CES* emite opiniones destinadas a los poderes públicos e interviene en particular en el proceso legislativo de los proyectos de ley sometidos a las asambleas parlamentarias.

Todo plan y proyecto de ley relacionados con esa materia deben pasar por el *CES* para su aprobación.

La misión que los textos confían al Consejo es triple: permitir la participación de las fuerzas vivas de la Nación en la política económica y social del Gobierno; examinar los problemas planteados y sugerir soluciones a cualquier cuestión de tipo económico y social (con exclusión de la materia fiscal, por cuanto sólo votan los impuestos las asambleas designadas por votación popular), y favorecer el diálogo entre las diferentes categorías profesionales.

Con este fin, el Consejo entrega opiniones y elabora informes y estudios que deben resultar de la concertación entre los representantes de las organizaciones profesionales y sociales y que, por lo tanto, deben ser votados. Estos documentos expresan la opinión de la mayoría resultante de la votación.

Según los términos de los textos orgánicos, las opiniones, informes y estudios del *CES* están destinados a los poderes públicos. El Presidente del *CES* los envía al Presidente de la República, al Primer Ministro y a las asambleas parlamentarias.

Se trata, en efecto, de dar a conocer al Gobierno y al Parlamento la opinión concertada de las organizaciones profesionales representadas en el Consejo.

Lo que resulta particularmente importante para los poderes públicos es saber cómo se han expresado colectivamente los representantes de las principales organizaciones socio-profesionales, conociendo las convergencias que los

acercan y las divergencias que los separan. Este es un papel esencial del *CES*, dado que su competencia es exclusivamente consultiva.

El Gobierno y el Parlamento conservan su total libertad de decisión, pero saben que tal proyecto es más o menos aprobado o rechazado por las fuerzas económicas y sociales, y se encuentran así informados de las respectivas posiciones de las mismas.

De conformidad con su Ley Orgánica en vigor³¹⁸, el *CES* es un órgano técnico consultivo, integrado por 231 miembros, designados para un período de cinco años:

- Poco más de dos tercios de los miembros del *CES* (163 de 231) son designados directamente por la organización a la cual pertenecen: organizaciones sindicales representativas de los asalariados del sector privado y del sector público (69 miembros), organizaciones profesionales que representan a empresas privadas, industriales, comerciales, artesanales y agrícolas, y a las profesiones liberales (65 miembros), organismos de cooperación y mutuales (19 miembros) y asociaciones familiares (10 miembros).
- 68 miembros son designados por el Gobierno: 17 de ellos son designados a propuesta de organismos consultivos competentes por los representantes de las empresas públicas, de la vida asociativa y de los franceses residentes fuera del país; 9 miembros son designados después de consultar a las organizaciones profesionales más representativas de los departamentos y territorios de ultramar, de las colectividades territoriales de ultramar con estatuto particular y de Nueva

³¹⁸ Loi Organique No. 92 – 730 du 30 juillet 1992, modifiant l’ordonnance No. 58 – 1360 du 29 décembre de 1958 portant loi organique relative au Conseil Economique et Social. (Texto en francés).

Caledonia; 2 son designados por decreto en concepto de ahorro y vivienda.

- 40 personalidades calificadas en el ámbito económico, social, científico o cultural son designadas mediante decreto por el Consejo de Ministros.

Los integrantes del *CES* deben tener como mínimo 25 años y haber pertenecido por lo menos durante dos años a la categoría profesional que deben representar. El objetivo es permitir que se incorporen al Consejo personas que ejerzan responsabilidades efectivas en sectores de actividad extremadamente diversos.

Es por ello que el mandato de Consejero es incompatible con la calidad de diputado o senador, y con las funciones de miembro del Consejo Constitucional.

Durante su mandato todos los miembros del Consejo continúan ejerciendo sus responsabilidades profesionales y sindicales. Reciben una remuneración igual al tercio de la dieta parlamentaria, completada con indemnización representativa de gastos.

Otra nota importante es que no se encuentran protegidos por la inmunidad parlamentaria.

Los miembros del Consejo se organizan en grupos, conforme a modalidades fijadas por el reglamento interno. Los grupos son constituidos en su mayor parte a partir de las organizaciones profesionales y sindicales que han designado a los miembros del Consejo.

Son 18 los grupos representados:

- Agricultura (31 miembros).
- Artesanado (10 miembros).
- Asociaciones (5 miembros).
- Confederación Francesa Democrática del Trabajo (17 miembros).
- Confederación Francesa de Encuadramiento (7 miembros).
- Confederación Francesa de Trabajadores Cristiano (6 miembros).
- Confederación General del Trabajo (17 miembros).
- Confederación General del Trabajo Fuerza Obrera (17 miembros).
- Cooperación (10 miembros).
- Empresas privadas (27 miembros).
- Empresas públicas (10 miembros).
- Franceses residentes fuera de Francia, y ahorro y vivienda (4 miembros).
- Mutuales (4 miembros).
- Ultramar (9 miembros).
- Personalidades calificadas (40 miembros).
- Profesiones liberales (3 miembros).
- Unión Nacional de Asociaciones Familiares (10 miembros).
- Unión Nacional de Sindicatos Autónomos (4 miembros).

La organización del *CES* se asemeja a la de una asamblea parlamentaria. Los 231 consejeros eligen entre ellos al Presidente y a los demás miembros de la Mesa Directiva.

El Presidente es responsable del buen funcionamiento de la asamblea, en colaboración con los otros miembros de la Mesa Directiva y el Secretario General.

El Presidente además tiene una función de representación, especialmente ante los poderes públicos, y es responsable de las relaciones con el Gobierno, en particular con el Primer Ministro.

La Mesa Directiva es el órgano colegiado de dirección del Consejo Económico y Social. Incluye de 14 a 18 miembros, entre los cuales se encuentran el Presidente, cuatro vicepresidentes, dos cuestores y cuatro secretarios.

La composición de la Mesa Directiva debe reflejar, en la medida de lo posible, la composición del Consejo y es elegida mediante escrutinio secreto por un período de dos años y medio.

El Secretario General es designado por decreto del Presidente de la República a propuesta de la Mesa Directiva. Se acostumbra que la propuesta incluya un solo nombre, de modo que el Secretario General es elegido de hecho por la Mesa Directiva.

Al Secretario General le corresponde una importante responsabilidad: controla la preparación y la buena ejecución de las decisiones de la Mesa Directiva; la organización del trabajo de las diferentes representaciones del Consejo; la observancia de las disposiciones legislativas y reglamentarias, y organiza y dirige los servicios del Consejo.

Además, se encuentra en contacto permanente con el Presidente y con los demás miembros de la Mesa Directiva, con los Consejeros y con los responsables de las secciones. Interviene también en las relaciones con el Gobierno, las asambleas parlamentarias y las diferentes administraciones.

Por otra parte, el *CES* incluye 9 secciones, que estudian las cuestiones que les presenta la Mesa Directiva.³¹⁹ Son la base de la actividad del Consejo, preparan los informes y opiniones presentadas en la asamblea plenaria, y realizan los estudios que se les solicitan:

³¹⁹ Decreto de 6 de diciembre de 1984.

- *Sección de Asuntos Sociales:* demografía, familia, salud, seguridad social y enseñanza.
- *Sección del Trabajo:* empleo, condiciones de trabajo, formación profesional y relaciones laborales.
- *Sección de Economías Regionales y Ordenación Territorial:* descentralización, ordenación del territorio y transportes.
- *Sección Marco de Vida:* urbanismo y hábitat, medio ambiente, actividades culturales, turismo y actividades de ocio.
- *Sección Finanzas:* moneda, ahorro, crédito, fiscalidad, gestión y financiación de empresas.
- *Sección Relaciones Exteriores:* asuntos europeos e internacionales, intercambios exteriores y cooperación.
- *Sección Actividades Productivas, Investigación y Tecnología:* energía, materias primas, actividades industriales y comerciales, investigación general e industrial.
- *Sección Agricultura y Alimentación:* todos los temas relacionados con la agricultura y la alimentación.
- *Sección Problemas Económicos Generales y Coyuntura:* evolución económica, reparto del ingreso nacional, así como todo tipo de asuntos económicos de índole general.

El Consejo puede designar internamente otras estructuras de trabajo, como comisiones temporales o delegaciones. Al comienzo de cada año, la sección elige a su presidente y dos vicepresidentes.

Cada Consejero forma parte de una o dos secciones, que se reúnen por lo general una vez por semana.

El Gobierno puede invitar a integrarse en una sección, por un período de dos años, a personalidades escogidas en función de su competencia. Estas personalidades, ocho por sección, participan en las deliberaciones de las secciones, excepto en la elección del presidente y de los vicepresidentes, que tiene lugar en la primera reunión del año.

Cualquiera de estas personalidades puede ser nombrada relator de un estudio aprobado por la sección. No votan, en cambio, para aprobar los informes y proyectos de opinión sometidos a la asamblea plenaria.

La asamblea plenaria reúne al conjunto de los miembros del *CES*; éstos se ubican en el salón de sesiones conforme a su pertenencia a los distintos grupos. A diferencia de las asambleas parlamentarias, esa ubicación carece por completo de significado político.

En general, el *CES* se reúne en sesión plenaria dos veces al mes. De cada sesión se avisa al Presidente de la República, al Primer Ministro y a los Presidentes del Senado y de la Asamblea Nacional, los que reciben información sobre el orden del día, junto con los documentos que serán discutidos. Los ministros, enterados de los informes que les interesan, asisten a la asamblea plenaria y participan en el debate general.

El *CES* es el único organismo consultivo donde está representado el conjunto de las fuerzas económicas y sociales de la Nación, cuyos representantes

pueden expresar libremente, en una tribuna oficial, sus respectivos puntos de vista.

Cada año, el Gobierno da a conocer al Consejo las decisiones que ha adoptado respecto a sus opiniones. Estos documentos permiten medir la influencia real del Consejo frente a los poderes públicos

2) España.-³²⁰

En el último tercio del siglo XX, después de un periodo como República de corte fascista, con la Constitución de 1978 España se convierte en una monarquía parlamentaria.³²¹

El Rey de España es el Jefe de Estado y, como tal, asume la representación del Estado Español en el ámbito internacional. La constitución establece la inviolabilidad de la persona del Rey así como la no sujeción a responsabilidad.³²²

Sus actos requieren, para su validez, del refrendo por parte del Presidente del Gobierno o de los Ministros competentes de acuerdo al asunto en cuestión.³²³

La Corona Española es hereditaria en los sucesores de S.M. Don Juan Carlos I de Borbón en su carácter de legítimo heredero de la dinastía histórica. La

³²⁰ Datos obtenidos de la Página Oficial WEB de la *Presidencia de la República Española*: <http://www.lamoncloa.es>

³²¹ Constitución Española. Palacio de las Cortes, 27 de diciembre de 1978. Boletín Oficial del Estado de 29 de diciembre de 1978. Reformas publicadas el 28 de agosto de 1992.

³²² Idem. Artículo 56.

³²³ Ibidem. Artículo 64.

Reina consorte o el consorte de la Reina no pueden asumir funciones constitucionales, salvo las respectivas a la Regencia.³²⁴

Entre las atribuciones constitucionales del Rey se encuentran: sancionar y promulgar las leyes; convocar y disolver las Cortes Generales; convocar a referéndum; proponer candidato a Presidente de Gobierno y, en su caso, nombrarlo; nombrar y separar a los miembros del Gobierno a propuesta de su Presidente; expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros; el mando supremo de las fuerzas armadas; ejercer el derecho de gracia de conformidad con la ley; acreditar embajadores y representantes diplomáticos; recibir la acreditación de los embajadores y representantes diplomáticos de países extranjeros; declarar la guerra y hacer la paz.³²⁵

Las Cortes Generales representan el Poder Legislativo, son representantes del pueblo español y se dividen en Congreso de los Diputados y Senado.

El Gobierno se integra por el Presidente, los Vicepresidentes (2) y los Ministros.

El Gobierno que encabeza el Presidente, dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado; ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de conformidad con la Constitución y las leyes.³²⁶

Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propone un candidato a la Presidencia del Gobierno.

³²⁴ La Regencia es la función temporal del reinado hasta la posibilidad legal de ejercerlo el príncipe heredero, por haber adquirido la mayoría de edad, o cuando haya desaparecido la incapacidad del monarca. Constitución. Op. Cit. Artículos 58 y 59.

³²⁵ Idem. Artículos 62 y 63.

³²⁶ Ibidem. Artículos 97 y 98.

El candidato propuesto expone ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicita la confianza de la Cámara. Si el Congreso, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorga su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente del Gobierno.³²⁷

De no ser así, se somete la misma propuesta a nueva votación y la confianza se entenderá otorgada si obtiene la mayoría simple.

Como se señaló, los demás miembros del gobierno son nombrados y separados por el Rey a propuesta del Presidente. Por otra parte, el Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de Diputados; cesando la función tras las elecciones generales en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria o por dimisión o fallecimiento del Presidente.³²⁸

En cuanto a su organización territorial, el Estado se divide en municipios, provincias y comunidades autónomas, teniendo todas autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

En materia de desarrollo económico y social, sobresalen los siguientes preceptos de la Constitución Española:

“Artículo 39.-

1. *Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.”*

“Artículo 40.-

1. *Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la*

³²⁷ Constitución. Artículo 99.

³²⁸ Ibidem. Artículos 100, 101 y 108.

renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.”

“Artículo 128.-

- 1. Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.*
- 2. Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general.”*

“Artículo 130

- 1. Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.”*

“Artículo 131.-

El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.

El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades

Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.”

No obstante que la Constitución Española dispone que la planificación económica general se regulará conforme a una ley específica, lo cierto es que no existe tal normatividad para todo el Estado.

En la práctica, por su particular organización territorial, prevalece la regulación por Provincias y Comunidades Autónomas; éstas son las siguientes:

- Andalucía.
- Aragón.
- Asturias.
- Cantabria.
- Castilla – La Mancha.
- Castilla y León.
- Cataluña.
- Comunidad Valenciana.
- Extremadura.
- Galicia.
- Islas Baleares.
- Islas Canarias.
- La Rioja.
- Navarra.
- Madrid.
- Murcia.
- País Vasco.

De conformidad con el artículo 148, inciso 13^a, de la constitución, las Comunidades Autónomas tienen competencia para el fomento del desarrollo económico dentro de los objetivos marcados por la política económica general.

A manera de ejemplo, se pueden señalar las siguientes disposiciones particulares en materia de desarrollo económico:³²⁹

- Decreto No. 120/1983, de 27 de abril, que crea la Comisión para la Planificación de Baleares.
- Ley de 11 de julio de 1985 que establece el Instituto de Desarrollo y Planificación Económica de Castilla y León.
- Decreto No. 352/1987, de 10 de noviembre, que crea los Grupos Funcionales de Planificación Económica del País Vasco.
- Decreto No. 94/1987, de 28 de octubre, que crea el Comité de Planificación Económica Regional de Murcia.
- Decreto No. 15/1989, de 18 de enero, que crea la Comisión de Planificación Económica de Canaria.
- Decreto No. 378/2003, de 11 de agosto, que modifica la Sección de Planificación de la Información y Proyectos del Servicio de Organización y Planificación de la Comunidad Foral de Navarra.

Por sus peculiares características con relación al tema en estudio, enseguida analizo el Decreto 94/1987 que creó el Comité de Planificación Económica Regional en la Comunidad de Murcia.

³²⁹ Índice Temático del Boletín Oficial.

Como antecedente se señala que debido a la coordinación de competencias de los órganos administrativos y de gobierno de la Región de Murcia, se consideró conveniente la creación de un comité que centrara todas las políticas y programas en la materia.

Con base en esa decisión, se conformó el denominado *Comité de Planificación Regional de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, teniendo como funciones:

- *Elaboración de propuestas sobre objetivos y programas que deben integrar el Presupuesto plurianual de la Comunidad.*
- *Elaboración de la propuesta de Programa de Desarrollo Regional y el seguimiento a su ejecución.*
- *Elaboración de propuestas sobre distribución anual de los recursos presupuestarios, en el marco de la presupuestación plurianual y del Programa de Desarrollo Regional, dando prioridad a los programas que tengan mayor rentabilidad económica y social.*
- *Conocer y efectuar el seguimiento de las inversiones públicas regionales que sea objeto de ayuda de los Fondos estructurales europeos, así como de aquellas actividades o programas que sean cofinanciadas por las Comunidades Europeas.*³³⁰

En cuanto a su integración, el Comité se compone de:

- Un presidente, quién es el Presidente de la Comunidad;

³³⁰ Boletín Oficial de la Región de Murcia. Decreto No. 94/1987 de 28 de octubre de 1987. Artículo 2º.

- Un vicepresidente, que es el Consejero de Economía, Industria y Comercio;
- Vocales: compuestos por el Director Regional de Economía y Planificación, el Director Regional de Presupuestos, Política Financiera y Patrimonio, el Director Regional de Urbanismo y Planificación Territorial, el Director Regional de Desarrollo Agrario, un representante de cada una de las Consejerías, así como tres representantes de la administración regional, designados libremente por el presidente del Comité.
- Un Secretario, quién es el Secretario General Técnico de la Consejería de Economía, Industria y Comercio.³³¹

Como conclusiones de este recorrido en países desarrollados, resulta necesario reiterar que si bien las actividades de planeación o planificación son opcionales según la teoría, que bien se puede aplicar en el caso de España, lo cierto es que en países como Francia le brinda un sustento importante a la acción de gobierno y sus políticas de desarrollo.

Considerado un país altamente desarrollado, resulta interesante descubrir la forma en que opera en Francia el *Consejo Económico y Social*, que si bien es un órgano de asesoría y consulta, sus características y forma de operar, brindan un claro ejemplo de cómo estructurar un órgano de esa naturaleza.

Por otro lado, desde el punto de vista de la eficacia jurídica, se corrobora que en los textos legales de esos países no es necesario detallar el sistema de planeación o el contenido de los planes de desarrollo.

³³¹ Decreto No. 94/1987. Op. Cit. Artículo 3º.

Sobresale también el hecho de que siempre el Estado asume el principal papel de conducción de la economía, aunque si bien con un fuerte apoyo y participación de los sectores de la sociedad.

Curiosamente el tema de las responsabilidades no es un aspecto de trascendencia en la operación de la actividad de planificación. No existe una normatividad específica que vincule algún tipo de responsabilidad de servidores públicos con motivo de las funciones de planeación.

Esto se debe seguramente al carácter tan plural del *Consejo Económico y Social*, y la naturaleza no vinculatoria de sus recomendaciones.

De acuerdo con los documentos consultados, se puede apreciar que con el paso de los años, la importancia que el *CES* tiene para los interlocutores sociales ha contribuido a fortalecer su papel y a consolidarlo entre las instituciones francesas. La seriedad de sus debates ha hecho ganar a sus propuestas una audiencia creciente.

Finalmente, se señala que sus opiniones son seguidas en aproximadamente un 50% de los casos.

3.2 La estructuración jurídica y administrativa de la planeación en países de América Latina.

Para Latinoamérica, la planeación se incorporó de manera formal y decidida a partir de la década de los años 60, con características comunes en lo general pero adaptándose a las particularidades políticas y sociales de cada país, y de cada región de países (América del Sur, América Central o Centroamérica y el Caribe).

Como vimos, la promoción de los Estados Unidos en la condición de apoyo económico, de la *ONU* (a través de la *OEA* y concretamente de la *CEPAL*) y de organismos financieros internacionales como el *BID* y el Banco Mundial, fueron factores que tuvieron una influencia decisiva en esa “*institucionalización*” de la planeación en los países latinoamericanos.

En seguida expongo una breve descripción de la forma en que se estructura jurídica y administrativamente el órgano encargado de la planeación en doce países representativos de Latinoamérica, considerando como característica común, la existencia de un régimen republicano con sistema presidencial, siendo el titular del Poder Ejecutivo el jefe de la administración pública:

1) Argentina.-³³²

En la administración pública centralizada se ubica el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

De este Ministerio dependen las Secretarías de Obras Públicas, Transporte, Minería, Energía y Comunicaciones.

Dependiendo directamente del Ministro de Planificación Federal se encuentra la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, que es de hecho la unidad administrativa más pequeña de todo el Ministerio.

Por otra parte se encuentra el Ministerio de Economía y Producción, del cual se encuentran adscritas las Secretarías de Finanzas; Hacienda; Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos; Industria, Comercio y de la

³³² Datos obtenidos de la Página Oficial WEB de la *Presidencia de la Nación Argentina*: <http://www.presidencia.gov.ar>

Pequeña y Mediana Empresa; Legal y Administrativa; Política Económica, y de Coordinación Técnica.

Como organismos, se encuentran adscritos al Ministerio de Economía y Producción: el Banco de la Nación Argentina y la Casa de Moneda, así como el Instituto Nacional de Estadística y Censos (*INDEC*).

Ambos Ministerios son responsables de elaborar programas específicos en los que se promueve la participación de los sectores económicos y sociales, destinados al desarrollo general y regional así como a la integración económica provincial.

Cada provincia (junto con sus municipios) es responsable de la ordenación del uso del suelo y la regulación del desarrollo urbano y rural.

Se habla de una planificación democrática y participativa de la comunidad en el marco de la integración regional y patagónica.

Del Ministerio de Economía y Producción dependen los Planes Nacionales de Inversión Pública, así como el Grupo de Monitoreo Macroeconómico (*GMM*).

En cambio, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios dependen programas específicos de gobierno de carácter permanente:

- Programa Nacional de Desarrollo Infantil.
- Programa Nacional de Control de Tabaco.
- Programa Remediar (Sector Salud).
- Plan Nacer Argentina (Sector Salud).
- Plan Más y Mejor Trabajo.

- Programa Nacional de Lucha Contra los Retrovirus del Humano, Sida y ETS.
- Plan Manos a la Obra.
- Plan Familias.
- Programa Integral para la Igualdad Educativa.
- Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.
- Programa Mi PC.
- Plan Federal de Construcción de Viviendas.

2) Bolivia.-³³³

En la administración pública centralizada se ubican los Ministerios de Desarrollo Económico, de Desarrollo Sostenible y de Hacienda.

Anteriormente, el Ministerio de Desarrollo Sostenible también se denominaba de Planificación, del cual forma parte el viceministro de Planificación y Orden Territorial.

El texto constitucional dispone que el Estado podrá asumir la dirección superior de la economía nacional, mediante la programación del desarrollo económico. Para tal fin, existe un Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República, cuya aplicación es obligatoria para el sector público.³³⁴

De conformidad con la Ley de Organización del Poder Ejecutivo³³⁵, corresponde al Ministerio de Desarrollo Sostenible formular la planificación

³³³ Datos obtenidos de la Página Oficial WEB *Portal del Gobierno de Bolivia*: <http://www.presidencia.gov.bo>

³³⁴ Artículos 141 y 144 de la Constitución Política del Estado.

³³⁵ Ley 1788 de 16 de septiembre de 1997. Artículo 11.

estratégica del Estado y del ordenamiento territorial, poniendo énfasis en el desarrollo sostenible del país.

Entre los órganos de coordinación del Poder Ejecutivo se encuentra el Consejo Nacional de Política Económica (*CONAPE*), el cual es responsable de coordinar las políticas nacionales de desarrollo económico.³³⁶

Existe también un Sistema Nacional de Planificación, que opera coordinadamente entre las dependencias del Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales y Municipales.

Sin embargo, sólo se refiere a cuestiones específicas como población y orden territorial. Por tal razón, existe un Subsistema de Información Sobre Planificación (*SNIP*), dependiente del Ministerio de Desarrollo Sostenible.

El Instituto Nacional de Estadística, dependiente del Ministerio de Hacienda, y el Banco Central de Bolivia tienen una función determinante en la preparación de los programas de gobierno como órganos técnicos de asesoría.

3) Brasil.-³³⁷

Con el rango de Ministerio, en la administración pública centralizada se encuentra el Ministerio de *Planejamento, Orcamento e Gestao*, dónde se ubica la Secretaría de *Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI)* y, en ésta, el *Departamento de Planejamento* que se divide en: Programas Sociales, Programas Económicos y Especiales, y Programas de Infraestructura.

³³⁶ Ley 1788. Op. Cit. Artículo 12.

³³⁷ Datos obtenidos de la Página Oficial WEB *República Federativa do Brasil*: <http://www.brasil.gov.bra/governofederal>

Participa también el Instituto de *Pesquisa Econômica Aplicada*, como un órgano técnico que brinda asesoría especializada sobre elaboración de programas de gobierno.

Como parte de la administración pública se encuentran los Consejos de Ministros. De estos, en la materia de análisis del desarrollo económico y evaluación de los programas específicos existe el *Consejo de Desenvolvimento Econômico y Social*.

Asimismo, tiene una importante participación el Banco Central denominado *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social*.

Cabe advertir que no existe propiamente un sistema de planeación, sino más bien de elaboración de programas específicos de gobierno, bajo la responsabilidad de la Presidencia de la República, auxiliada de las dependencias, órganos y organismos señalados.

En su texto constitucional, destacan los Programas de Integración Social y de Formación del Patrimonio del Servidor Público, como instrumentos que inciden en el bienestar y situación de grandes sectores de la población.³³⁸

4) Colombia.-³³⁹

A diferencia de las otras naciones de Latinoamérica, resulta Colombia un país con cierto grado de avance en materia de planeación, dado que desde 1938 se otorgó competencia al Estado para intervenir y racionalizar la producción, la distribución y el consumo.

³³⁸ Artículo 239 de la Constitución Política de la República Federativa del Brasil.

³³⁹ Datos obtenidos de la Página Oficial WEB de la *República de Colombia* y del *Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia*: <http://www.presidencia.gov.co> y <http://www.dnp.gov.co>

Con ello, se formaron una década después los Consejos Nacionales de Economía y de Política Económica y Social.

En el periodo 1958 – 1961 se creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, así como el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, como órganos técnicos de asesoría a las tareas que en materia económica desarrollaba el Ejecutivo.

Para 1968, dichos órganos se transformaron en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (*CONPES*) y en el Departamento Nacional de Planeación (*DNP*), respectivamente.

Desde esa época el *DNP* ha adquirido una importancia e influencia en constante ascenso, al grado de tener en la actualidad la naturaleza de ser un órgano autónomo con rango de Ministerio.

El *DNP* tiene como objetivos fundamentales la preparación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados, de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector público.

Por otra parte el *DNP* debe realizar de forma permanente el seguimiento de las economías nacional e internacional así como proponer los planes y programas para el desarrollo económico, social y ambiental del país.

De acuerdo con la Constitución Política, habrá un Plan Nacional de Desarrollo como documento rector de la actividad pública.³⁴⁰

Dicho plan se divide en dos partes: una general y otra considerada como plan de inversiones de las entidades públicas.

³⁴⁰ Constitución Política de la República de Colombia. Título XII “Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública”. Capítulo 2. Artículos 339 a 344.

La parte general o estratégica contiene los grandes propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, así como las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental.

En cuanto al plan de inversiones públicas, este contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Existe un Sistema Nacional de Planeación integrado por los Consejos de Planeación de las entidades territoriales.

Representantes de estos Consejos Territoriales componen a su vez el *CONPES*. Asimismo, participan representantes de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales del país.

El *CONPES* tiene el carácter de órgano consultivo del Gobierno Nacional y sirve de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. Es presidido por el titular del Poder Ejecutivo, y participan los ministros del área económica así como los gerentes del Banco de la República.

La Secretaría General del *CONPES* está a cargo del *DNP*.

Los miembros del *CONPES* que no corresponden al sector público, son designados por el Presidente de la República de las listas de candidatos que presentan tanto las entidades territoriales como las organizaciones sociales antes indicadas.

Su periodo es de ocho años, con renovación parcial cada cuatro años en la forma que establezca la ley.

Los Consejos Territoriales elaboran y aplican de manera concertada entre ellas y el Gobierno nacional, planes de desarrollo.

De la misma forma, los planes de desarrollo de las entidades territoriales están conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazos.

5) Costa Rica.-³⁴¹

En la administración pública centralizada se ubica el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (*MIDEPLAN*).

La responsabilidad del *MIDEPLAN* es asesorar, informar y coordinar el proceso de planificación del Estado.

El eje de esa actividad se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo que comprende el conjunto de acciones y metas de cada gobierno en turno con relación al desarrollo económico y social del país.

Por tratarse más bien de un conjunto de acciones derivadas de la actividad del gobierno y, concretamente de la administración pública, el plan tiene su sustento en Planes Operativos Anuales, que son documentos que permiten fijar metas específicas de acción de las distintas dependencias y entidades que integran la administración pública.

³⁴¹ Datos obtenidos de la Página Oficial WEB de la *República de Costa Rica*: <http://www.casapres.go.cr>. Así como del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (*MIDEPLAN*): <http://www.mideplan.go.cr>

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (*INEC*), como institución autónoma, brinda un importante apoyo al *MIDEPLAN* para la formulación de los planes de desarrollo.

6) Chile.-³⁴²

En la administración pública centralizada se encuentra el Ministerio de Planificación y Cooperación (*MIDEPLAN*).

La Ley 18.989³⁴³ establece y da competencia al *MIDEPLAN*, señalando que es el encargado de:

- Diseñar y aplicar políticas, planes y programas de desarrollo nacional y regional;
- Proponer metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado;
- Orientar la cooperación internacional que el país reciba, e
- Implementar y ejecutar las políticas y programas orientados hacia los sectores más vulnerables de la población (infancia, juventud, adultos mayores, discapacitados, mujeres e indígenas).

Con base en esa actividad, dicho Ministerio tiene a su cargo todo lo relacionado con la elaboración, aprobación y ejecución de las políticas,

³⁴² Datos obtenidos de la Página Oficial WEB *Presidencia de la República de Chile*: <http://www.presidencia.cl> ; así como del Ministerio de Planificación y Cooperación: <http://www.mideplan.cl>

³⁴³ Diario Oficial de 19 de julio de 1990. Congreso Nacional de la República de Chile.

planes y programas de gobierno que integran la Política Nacional de Desarrollo.

Esa Política Nacional de Desarrollo se integra además con los programas de cada región del país, los cuales deben prever la inversión de los recursos suficientes de acuerdo con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

El *MIDEPLAN*, de conformidad con la ley que lo estableció, tiene además el encargo de proponer anualmente al Presidente de la República un plan global e integrado para enfrentar los problemas de pobreza y desempleo.³⁴⁴

Dentro del *MIDEPLAN* se encuentra orgánicamente la División de Planificación, Estudios e Inversión, como órgano técnico especializado que tiene a su cargo los estudios que sirvan de base para la identificación y elaboración de políticas globales y sectoriales del Ministerio.³⁴⁵

Asimismo le corresponde la evaluación y el análisis del impacto de los planes, proyectos y programas de desarrollo nacional y regional.

De conformidad con esa organización, en cada región del país existe una Secretaría Regional Ministerial, dependiente técnica y administrativamente del *MIDEPLAN*.

Esas Secretarías tienen a su cargo aplicar las funciones del Ministerio en la región que corresponda, fundamentalmente en la aplicación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.³⁴⁶

³⁴⁴ Ley 18.989. Op. Cit. Art. 2o, inciso c).

³⁴⁵ Idem. Art. 4°.

³⁴⁶ Ibidem. Art. 5°.

Finalmente, también tiene un impacto importante en las actividades que realiza el *MIDEPLAN*, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social que opera como un organismo descentralizado con la finalidad de financiar los planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social.³⁴⁷

7) Ecuador.-³⁴⁸

En la administración pública centralizada se ubica la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (*SENPLADES*), dependiente de la Presidencia de la República, creada mediante Decreto Ejecutivo 1372 de 12 de febrero del 2004.

Anteriormente funcionaba el Consejo Nacional de Desarrollo (*CONADE*), que gozaba de mayor autonomía orgánica y funcional con respecto al Presidente de la República.

De acuerdo con su texto constitucional, artículos 254 y 255, existe un Sistema Nacional de Planificación donde participan, además del gobierno central, los gobiernos seccionales autónomos así como representantes de las organizaciones sociales.³⁴⁹

El *SENPLADES* es responsable del diseño, implementación, integración y dirección del Sistema Nacional de Planificación (*SNP*) en todos sus niveles.

Por tal razón, esta Secretaría tiene competencia para integrar, preparar, instrumentar y evaluar el Plan de Desarrollo, así como dirigir el *SNP* coordinando la integración participativa de las unidades de planificación de

³⁴⁷ Ley 18.989. Op. Cit. Art. 7°.

³⁴⁸ Datos obtenidos de la Página Oficial WEB del *Gobierno Nacional de la República del Ecuador*: <http://www.presidencia.gov.ec>

³⁴⁹ Constitución Política de la República del Ecuador. Riobamba, Ecuador, 5 de junio de 1998.

la función ejecutiva, los Comités Permanentes de Desarrollo Provincial y Cantonal, Secretarías Técnicas de los Consejos Provinciales, Consejos Municipales, Juntas Parroquiales, entidades de desarrollo regional, circunscripciones indígenas, y organizaciones sociales y empresariales.

En cada organismo seccional autónomo en que se divide el país, opera un Departamento de Planificación responsable de la elaboración, instrumentación y evaluación de los Planes de Desarrollo Provinciales y Cantonales.

8) Guatemala.-³⁵⁰

En la administración pública centralizada se encuentra la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (*SEGEPLAN*).

A la *SEGEPLAN* le corresponde coadyuvar en la formulación de la política general de desarrollo del gobierno y evaluar su ejecución y efectos. Para ello, tiene dos ámbitos de planificación y de programación: global y sectorial.

Además, dicha dependencia es la responsable de operar el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Este órgano colegiado a su vez, fija lineamientos para la mejor organización y funcionamiento de la administración pública en general.³⁵¹

³⁵⁰ Datos obtenidos de la Página Oficial WEB de la *República de Guatemala*: <http://www.guatemala.gob.gt>

³⁵¹ Artículo 225. Constitución Política de la República de Guatemala de 31 de mayo de 1985, reformada por Acuerdo Legislativo No. 18-93 de 17 de noviembre de 1993.

El Consejo tiene a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial.

9) Nicaragua.-³⁵²

En la administración pública centralizada se ubica la Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia de la República (*SECEP*).

LA *SECEP* es el órgano técnico que instrumenta los planes y programas de gobierno destinados al desarrollo económico y social del país.

También funciona el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social, con representantes del gobierno y de la sociedad civil, designados por el Presidente de la República.

La participación más importante en el Consejo es de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y de Fomento, Industria y Comercio, así como del Instituto Nacional de Estadística y Censos (*INEC*) y del Banco Central de Nicaragua.

Con base en los acuerdos del Consejo, la *SECEP* elabora el Plan Nacional de Desarrollo (*PND*).

El plan condensa las estrategias de gobierno con base en los programas específicos, entre los que destaca el denominado "*Lucha contra la Pobreza*".

³⁵² Datos obtenidos de la Página Oficial WEB de la *República de Nicaragua*: <http://www.presidencia.gob.ni>; así como de la Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia de la República: <http://www.secep.gob.ni>

La *SECEP* además tiene a su cargo el Sistema Nacional de Seguimiento a Indicadores de Desarrollo (*SINASID – SECEP*), como un instrumento técnico que le permite evaluar las acciones y programas de gobierno en torno al desarrollo económico y social.

10) Paraguay.-³⁵³

En la administración pública centralizada se encuentra la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República (*STP*) con rango de Ministerio.

Esta oficina es la responsable de integrar el Plan Nacional de Desarrollo, al que se incorporan los Planes de Desarrollo Departamentales (concertados con las municipalidades y la sociedad civil).

Existen también programas de inversión, con lineamientos y alcances sectoriales, regionales y generales de la Nación.

Entre las funciones específicas de la *STP*, se encuentran:

- Analiza constantemente la situación económica y sus efectos;
- Elabora las metas generales de desarrollo;
- Somete a consideración del Presidente de la República los planes generales de los sectores y regionales;

³⁵³ Datos obtenidos de la Página Oficial WEB de la *República del Paraguay*: <http://www.presidencia.gov.py>; así como de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República: <http://www.stp.gov.py>

- Participa en el estudio del presupuesto general de gastos y de recursos de la Nación, y
- Es órgano de consulta de todos los proyectos y programas de fomento, medidas de política económica, así como modificaciones y reformas de la administración pública relacionados con el desarrollo económico y social.

11) Uruguay.-³⁵⁴

En la administración pública centralizada se encuentra la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República (*OPP*).

Anteriormente, de 1960 a 1967 funcionó la Comisión de Inversiones y de Desarrollo Económico (*CIDE*), que era un órgano colegiado presidido por el Ministro de Hacienda, con la participación de los Ministros de Obras Públicas, Industria y Trabajo, Ganadería y Agricultura, el Contador General de la Nación y el Director del Banco de la República.

Mediante plebiscito de 27 de noviembre de 1966 se reformó la constitución, creando la *OPP* actual en lugar del *CIDE*.

La *OPP* es un órgano que brinda asesoría al Ejecutivo en la definición de la estrategia económica y social del gobierno, así como en la formulación de los planes, programas y políticas nacionales y departamentales.

La *OPP* es responsable de:

³⁵⁴ Datos obtenidos de la Página Oficial WEB de la *República Oriental del Uruguay*: <http://www.presidencia.gub.uy>; así como de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay: <http://www.opp.gub.uy>

- Elaboración y evaluación de los proyectos de Presupuesto Nacional y Rendición de Cuentas.
- Conducción de los procesos de modernización y reforma del Estado.
- Planificación de las políticas de descentralización que serán realizadas por el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y los Gobiernos Departamentales.

Al frente de la comisión existe un Director, con rango de Ministro, designado por el Presidente de la República. Debe reunir los mismos requisitos para ser Ministro de Estado, además de reconocida capacidad y experiencia en la materia.

La *OPP* tiene amplia competencia para coordinarse con los Ministerios y los Organismos Públicos para el cumplimiento de sus funciones.

La Oficina constituye además Comisiones Sectoriales en las que están representados los trabajadores y las empresas públicas y privadas.

Las Comisiones Sectoriales proponen los planes de descentralización que, previa aprobación del Ejecutivo, se aplican por los órganos, organismos y entidades públicos.

12) Venezuela.-³⁵⁵

Formando parte de la administración pública centralizada, se encuentra el Ministerio de Planificación y Desarrollo. Este a su vez se divide en las áreas

³⁵⁵ Datos obtenidos de la Página Oficial WEB de la *República Bolivariana de Venezuela*: <http://www.presidencia.gov.ve>; así como del Ministerio de Planificación y Desarrollo: <http://www.mpd.gob.ve>

de Planificación y Desarrollo Regional y de Planificación y Desarrollo Institucional.

El Ministerio tiene competencia en materia de:

- Regulación, formulación y seguimiento de las políticas de planificación y desarrollo institucional.
- Formulación de estrategias de desarrollo económico y social.
- Formulación y seguimiento del Plan de la Nación, del Plan Operativo Anual y del Plan de Inversiones Públicas.
- Organización y modernización de la administración pública.

Por su parte, al Ministerio de Finanzas le corresponde todo lo relacionado con la política económica del Estado en las materias fiscal, crediticia y financiera.

La constitución dispone que tanto el Ministerio de Finanzas como el de Planificación y Desarrollo, junto con el Banco Central de Venezuela, son los órganos responsables de promover y defender a nombre del Estado la estabilidad económica, evitar la vulnerabilidad de la economía y velar por la estabilidad monetaria y de precios, para, con todo ello, asegurar finalmente el bienestar social.³⁵⁶

Existe un Consejo Local de Planificación Pública, establecido por los artículos 182 de la Constitución Política y 26 de la Ley Orgánica de Planificación³⁵⁷.

³⁵⁶ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Artículos 320 y 321.

³⁵⁷ Decreto No. 1.528, publicado en Gaceta Oficial No. 5.554 de 13 de noviembre del 2001.

Dicho Consejo es la instancia encargada de promover la participación de la población en los procesos de planeación, para ser desarrollados al nivel del Municipio a través de los Planes de Desarrollo Municipal.

Con la Ley Orgánica de Planificación, vigente a partir de mayo del 2002, por vez primera se estructura un Sistema Nacional de Planificación, integrando los diversos órdenes de gobierno (nacional, estatal y municipal), así como la participación organizada de la población.

Con base en ello, el 12 de junio del 2002 se promulgó la Ley del Consejo Local de Planificación Pública.

De esta forma, se estructura el Sistema de Planificación desde el nivel municipal, para pasar al estatal y el conjunto de los Consejos Locales o Estatales integran el Sistema Nacional.

Cada nivel cuenta con toda una estructura administrativa, operativa y de apoyo técnico, conformada por varios órganos y entidades:

En el Nivel Nacional.- Vicepresidencia Ejecutiva y el Consejo Federal de Gobierno, Ministerios y Organismos adscritos, Contraloría General de la República, Instituto Nacional de Estadística y Defensoría del Pueblo.

En el Nivel Estatal.- Gobernación del Estado, Consejo Legislativo Estatal y el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas.

En el Nivel Municipal.- Alcaldía, Consejo Municipal, Contraloría Municipal, Consejo Municipal de los Derechos de los Niños y Adolescentes, Juntas Parroquiales y Comunidad Organizada.

Como conclusiones de este recorrido por los países de América Latina, puedo señalar las siguientes:

1. En todos los casos, se identifica como “*planeación*” o “*planificación*” una actividad propia del Ejecutivo, con la finalidad de establecer un programa de gobierno con metas a plazos determinados.
2. Con excepción de Colombia, los órganos encargados de la planeación se encuentran formando parte de la estructura central del Poder Ejecutivo.

En algunos casos, de la administración pública centralizada -teniendo el rango de Ministerio o Secretaría de Estado-, o, en otros, directamente como una oficina técnica de la Presidencia de la República.

3. Tradicionalmente se han encargado las funciones de planeación a la dependencia que tiene competencia en el manejo de los ingresos, egresos y cuestión financiera, llámese Ministerio o Secretaría de Hacienda, de Finanzas o de Economía.
4. En todos los casos, al existir un fuerte sistema presidencial, el titular del Ejecutivo absorbe y domina el escenario de la planeación.

Por ello, el órgano encargado de su elaboración e instrumentación se adscribe a la estructura de la administración pública, aunque sólo se encarga de diseñar un programa para el gobierno en turno.

5. En todos los casos, bajo la denominación de “*planes nacionales de desarrollo*” se conoce el documento que contiene programas específicos de gobierno o de políticas públicas.

De la misma forma, el nombre de “*sistema nacional de planeación*” sólo identifica un conjunto de estructuras y acciones que dependen de la decisión del Ejecutivo.

6. Por lo anterior, todos los sistemas carecen de la característica de “*democráticos*”, aunque en la mayoría de los casos son enfáticos en señalar lo contrario reiterando la participación de la población o de sectores organizados de la población.

Esto en virtud de que, a pesar de que tratan de incorporar un Consejo o Comisión plural con representantes de la sociedad, en realidad la decisión, influencia y participación del Ejecutivo son determinantes para su funcionamiento.

**CAPITULO CUARTO.- ¿NECESIDAD DE CREACIÓN DE UN
ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO EN MATERIA DE
PLANEACIÓN DEL DESARROLLO EN MÉXICO?**

1. JUSTIFICACIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

El presente trabajo de investigación ha tenido como objeto demostrar que nuestra norma fundamental, al menos en materia de planeación del desarrollo, contiene preceptos que no se observan y que, al extremo, la acción gubernamental se ha apartado radicalmente del propósito original del constituyente permanente.

Suponiendo que la auténtica pretensión del gobierno mexicano a partir de la década de los años 60 haya sido la de instaurar un verdadero sistema nacional de planeación del desarrollo, y no sólo como una *“recomendación encubierta”* por parte de los Estados Unidos como curiosamente aconteció con todos los países latinoamericanos, entonces se puede concluir que dicho sistema no resultó eficiente ni eficaz.

Para 1980, el poderoso sistema presidencial imperante en México, concentró todo tipo de estrategias tendientes al desarrollo del país. El titular del Ejecutivo Federal se apoyaba fundamentalmente, en lo político, en el partido oficial, y, para las acciones de gobierno, en su enorme estructura administrativa.

En esos años, culminó también todo un proceso de modernización de la administración pública que aún trasciende a nuestros días. Dicho proceso llevó casi medio siglo de reformas, adecuaciones, modificaciones y adaptaciones legales de todo tipo.

Sin embargo, paradójicamente también a partir de esos años, iniciaría una transformación (lenta en su inicio, pero vertiginosa al final de la década) que arremetería profundamente en el sistema político mexicano.

Tal parece que la conciencia social, impactada en 1968 con el resultado del movimiento de protesta estudiantil, despertaría definitivamente para conocer su

entorno, su situación y, sobre todo, para plantearse sus perspectivas hacia el futuro.

Tan sólo bastaron ocho años (1988), y un trienio de grave crisis económica, para que México conociera el proceso electoral más competido hasta entonces para renovar los poderes ejecutivo y legislativo federales.

A partir de ese año, con los últimos gobiernos emanados del todavía partido oficial y del sistema presidencialista, que permanecieron de 1988 a 1994 y de 1994 a 2000, el proyecto original de construcción de un verdadero sistema nacional de planeación tuvo un viraje radical.

Cuando más se forzaba la entrada de México a la era de la “*globalización*”, más se afirmaba el propósito de dejar de lado lo preceptuado en el artículo 26 constitucional.

Me atrevo en señalar que encontrándose en la cima de su poder político, el presidente Carlos Salinas de Gortari no se atrevió a reformar ese texto de la constitución, en virtud de que tanto él (como su antecesor y su sucesor), fueron responsables directos de su creación y de su instrumentación.

Los quince años de historia de la Secretaría de Programación y Presupuesto en la administración pública centralizada del Ejecutivo Federal (1977 – 1992), son clara muestra de la distorsión que tuvo el proyecto original de creación del sistema nacional de planeación.

Inmersa dicha dependencia en el contexto del sistema presidencialista, sus titulares padecieron la tragedia y la gloria del sistema político mexicano: desde la descalificación y las luchas internas en los primeros años, hasta el encumbramiento que llevó a la postre a tres de sus titulares a llegar a la Presidencia de la República de manera sucesiva.

Tal parecía que, con esos antecedentes, era por demás evidente que las acciones de gobierno tenderían a fortalecer cada vez más el sistema de planeación nacional.

Sin embargo, ocurrió todo lo contrario; sus mismos ex-titulares -siendo Presidentes de la República- fueron los encargados de dismantelar el proyecto y transformarlo en un esquema burocrático desde la dependencia encargada de las políticas de ingresos, financiera y de crédito (Secretaría de Hacienda y Crédito Público - *SHCP*).

El primer gobierno de oposición iniciado en diciembre del 2000, no sólo mantuvo los mismos mecanismos que sus dos antecesores, sino que hasta llegó al grado de recluir aún más la política de planeación en una dispersión de oficinas y unidades administrativas de la *SHCP*.

Esto es, tenemos en la actualidad una acentuada centralización burocrática con algunos cambios en la preparación y elaboración del plan nacional de desarrollo.

Como vimos en el Capítulo II, su elaboración se dispersa en varias unidades administrativas para al final concentrar todo en una sola oficina (la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública).³⁵⁸

El “*Sistema Nacional de Planeación*” actual, sólo comprende la parte de elaboración del plan nacional de desarrollo desde las oficinas burocráticas; su ejecución y evaluación de resultados han caído en un olvido institucional, restando importancia a todo el sistema.

Sin embargo, lo preocupante no es sólo dejar de lado todo un proyecto para construir los mecanismos que planearan el desarrollo futuro del país, sino,

³⁵⁸ Ver Capítulo II, inciso 3., sub-inciso 3.2: “Del Plan Nacional de Desarrollo”.

además, que tanto el texto constitucional como el reglamentario se convierten en letra muerta, sin posibilidad de aplicación y menos aún de cumplimiento.

Como vimos, el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fija de manera clara y expresa una irrenunciable atribución-obligación del Estado:

“Artículo 26.-

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional...”.

Esto es, nuestra Ley Suprema establece en principio que el Estado Mexicano debe “organizar” un sistema de planeación.

La palabra “organizar” tiene un significado muy amplio. El constituyente permanente utilizó ese vocablo para generalizar lo más posible la tarea del Estado en cuanto a su sistema de planeación.³⁵⁹

Pudo haber sido “crear” o “instituir”, lo que sólo se hubiera ceñido a la tarea desde la perspectiva de su origen; pero, al expresar la palabra “organizar”, dejó abierta toda una diversidad de actividades que van desde su creación y ejecución, hasta su evaluación y supervisión.

Resulta entonces que la disposición constitucional prescribe una actividad muy completa con relación al sistema de planeación. Y no obstante que el texto constitucional atribuye esa actividad al Estado, como hemos visto, la Ley de Planeación (artículo 4º) prescribe que la conducción de la planeación nacional sólo es responsabilidad del Ejecutivo Federal.

³⁵⁹ De acuerdo con el diccionario, su significado es “preparar la realización de algo; disponer algo ordenadamente con miras a una función determinada”. Diccionario Larousse de la Lengua Española. Op. Cit. Pág. 474.

Por consiguiente, el sistema si bien se plantea constitucionalmente como un quehacer del conjunto del Estado Mexicano, en la práctica, por disposición reglamentaria, es responsabilidad del Presidente de la República y, peor aún, corresponde a una dispersión de unidades administrativas dentro de una sola dependencia de la administración pública.

Además, el tercer párrafo del artículo 26 en cita dispone: *“Asimismo (la ley) determinará los órganos responsables del proceso de planeación...”*. Situación que no se cumple, teniendo aspectos muy generales en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal -como hemos visto para el caso de la SHCP- y muy vagos en el Reglamento Interior de esta dependencia.

Pero además, el texto constitucional dispone una característica esencial. No se refiere de manera limitativa a un desarrollo de tipo económico, sino que expresa de forma general *“desarrollo nacional”*; lo que significa que debemos entender un *“desarrollo integral”* de la Nación.

Así lo indica en otro de sus artículos:

“Artículo 25.-

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”.

Por tal razón no considero pertinentes los señalamientos que sólo se refieren a una planeación de tipo económico del desarrollo nacional. Integral debe considerar de manera inobjetable lo social.

El desarrollo que se pretenda con ese sistema de planeación debe ser de tipo social y económico. Es decir, no basta el crecimiento económico si no se refleja en un bienestar de tipo social, para toda la población.

Sin embargo y no obstante lo anterior, considero que el mismo artículo 25 constitucional, en su segundo párrafo, es contradictorio y limitativo al señalar:

“El Estado planeará, conducirá y orientará la actividad económica nacional...”.

Esto porque la actividad de planeación es más amplia, abarcando actividades como conducción y orientación; en ese sentido, no resulta congruente con lo visto anteriormente, siendo que la planeación es integral y la rectoría únicamente lo es en el campo económico.

En otras palabras, dentro del universo de la planeación del desarrollo nacional, se encuentra la atribución del Estado como rector de la economía.

Por otro lado, la prescripción constitucional exige que ese sistema nacional de planeación sea *“democrático”*:

*“La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo...”*³⁶⁰

Aquí lo *“democrático”* obedece a la posibilidad de que participen en la elaboración del plan nacional de desarrollo todos los sectores de la sociedad.

³⁶⁰ Artículo 26, párrafo segundo. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pero, ¿cuáles son esos sectores sociales?. Como hemos visto, la legislación reglamentaria no lo especifica.

En un solo precepto (artículo 20 de la Ley de Planeación), se establece que habrá participación y consulta a la población en general y a grupos representativos de la misma (obreros, campesinos, académicos, profesionales, etc.) pero no indica cómo será esa participación, bajo que reglas ni en qué términos.

Y todo en contravención del mismo texto de nuestra ley fundamental que ordena:

*“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”.*³⁶¹

En ese aspecto, la ley reglamentaria no establece procedimientos de participación y consulta popular.

Por lo que hace a los fines de la planeación, en este trabajo se ha señalado que el mismo artículo 26 constitucional enfatiza dos aspectos:

- a) *Que el sistema de planeación del desarrollo nacional debe imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía.*

³⁶¹ Artículo 26, párrafo tercero. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) *Que, una vez logrando ese crecimiento económico, con ello debe garantizarse la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.*³⁶²

Como se indicó en el Capítulo II de esta investigación al tratar los antecedentes de la planeación en México, el sistema se instauró formalmente a partir de 1983.

Ello significa que, para este convulsionado año político del 2006, los mexicanos llevamos 23 años de instrumentación de un pretendido “*sistema nacional de planeación democrática*” con los resultados también señalados en ese capítulo: crisis de fin de sexenio en los años 1988 y 1994; crisis gravísimas (con retrocesos en el *PIB*) en 1985 -1987 y en el periodo de diciembre de 1994 a 1998, así como una estabilidad sin crecimiento real en el lapso de 2001 - 2006.

En ese espacio de tiempo de 23 años, se han aplicado cuatro planes nacionales de desarrollo, en los cuales se han reiterado como metas sustanciales: el mantenimiento de la independencia y soberanía de nuestro país; una más y mejor distribución de la riqueza nacional; un crecimiento económico sin inflación, y mejora de los indicadores básicos de bienestar social (salud, educación, trabajo, vivienda y servicios públicos).

Y, sin embargo, tal parece que el país comienza cada seis años con el presidente en turno y su proyecto de gobierno. En esa dinámica, en principio, el sistema de planeación nacional vigente en México resulta ineficaz en una doble perspectiva:

- 1) Desde el punto de vista jurídico, todo el sistema adolece de una ineficacia total porque no se cumplen los postulados contenidos en la

³⁶² Idem. Párrafo segundo.

constitución; y, peor aún, no existen mecanismos legales para lograr su cumplimiento.

La norma fundamental establece generalidades sobre la forma de instrumentar el Sistema Nacional de Planeación (*SNP*), pero el legislador fue omiso en concretizar los medios, las particularidades y los alcances de esa planeación.

Si consideramos que toda la iniciativa para crear el *SNP* en México tuvo su origen en el Ejecutivo Federal, y el Congreso sólo llevó una participación casi simbólica y por demás protocolaria en su formación, entonces podemos comprender gran parte de ese resultado.

El *SNP* nació inhabilitado jurídicamente para poder tener la eficacia que asegurara su cumplimiento.

No se cumple con la obligación del Estado de *“organizar”* un sistema nacional de planeación, cuando en la legislación secundaria se desvía la intención y se señala que *“es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional”*.

Pero esa *“responsabilidad”* no se encuentra garantizada con preceptos legales que establezcan supuestos de infracción y grados de responsabilidad.

No existe norma alguna que prevea la responsabilidad del Presidente de la República (como titular del Ejecutivo Federal) en la operación del *SNP*; como tampoco para el Secretario de Hacienda y Crédito Público, como titular de la dependencia que tiene el monopolio oficial de la elaboración, instrumentación, ejecución y seguimiento del plan nacional de desarrollo.

La ley tampoco puede garantizar que el *SNP* que aplica el Ejecutivo pueda lograr los objetivos que expresamente señala el artículo 26 constitucional.

Finalmente, la ley tampoco garantiza el carácter de “*democrático*” que constitucionalmente tiene el *SNP*.

De esta forma, es claro que jurídicamente el *SNP* no tiene eficacia no obstante estar previsto desde la norma suprema o fundamental.

Por esa razón, me atrevo a considerar, se debe la gran discrecionalidad que tiene el Ejecutivo para elaborar el plan nacional, señalando las metas más variadas (como grandes deseos), sin posibilidad de conseguir su cumplimiento y en muchas ocasiones, fracasando rotundamente en esos propósitos.

Por ese motivo también el plan nacional sólo tiene propuestas de gobierno, pero no puede condensar las acciones de todo el aparato estatal ni de la población en su conjunto.

Es un sistema que jurídicamente está diseñado para observarse sólo en cuanto a la formalidad, pero no para garantizar un cumplimiento de fondo: el desarrollo económico y social del país.

Jurídicamente es un sistema flexible o indicativo, que no vincula las acciones a realizar, y que sólo permite medios de coordinación con los estados de la República, así como mecanismos de concertación e inducción con la sociedad.

En síntesis, la norma jurídica general o ley no garantiza la eficacia del sistema y existe un vacío de regulación que va desde su naturaleza,

pasando por la elaboración y ejecución del plan de desarrollo, hasta la ausencia de responsabilidades en todas las fases de su instrumentación.

Asimismo, legalmente no se encuentra prevista una evaluación final de la gestión de los seis años de gobierno del Presidente de la República con relación al cumplimiento o incumplimiento de las metas y objetivos señalados en el plan nacional de desarrollo.

Por ese motivo, México adolece de un *SNP* que contiene vacíos o lagunas legales, por un lado, y de preceptos contradictorios y vagos, por el otro, que lo vuelven ineficaz.

- 2) Desde el aspecto de operatividad administrativa, el *SNP* fue creado desde la perspectiva del Ejecutivo Federal con dos dependencias estratégicas: Programación y Presupuesto (*SPP*) y Hacienda y Crédito Público (*SHCP*).

El eje rector de la reforma a la administración pública de 1977, que marcó la culminación de un largo proceso de ajustes coyunturales, consistió en crear una estructura administrativa con rango de Secretaría de Estado para que, desde la óptica de la presupuestación del gasto público, permitiera programar las acciones de gobierno.

El entonces Presidente de la República advirtió la necesidad de evitar que una sola dependencia monopolizara todo el proceso de planeación del desarrollo, separando las áreas de ingreso y financiamiento con las de gasto público.

Si para entonces el *SNP* permanecía centralizado al asignarlo exclusivamente en dos dependencias de la administración pública, en 1992 ese carácter se radicaliza al concentrarlo en una sola.

La *SPP* surgió en el escenario de la vida administrativa pública, como la dependencia especializada en materia de planeación nacional del desarrollo.

Su titular, el Secretario de Programación y Presupuesto, tenía asignada la responsabilidad de preparar y elaborar el plan nacional de desarrollo.

Esto es, si por efectos de la división y diversificación de atribuciones en la estructura orgánica de la entonces *SPP*, existían unidades administrativas con diversas jerarquías en una Subsecretaría, que tenían asignadas parte de la misma función, al final de cuentas quedaba claro que la responsabilidad era del titular de la dependencia.

Ahora, la gran dispersión y diversidad de funciones en unidades administrativas menores de varias Subsecretarías dentro de la misma dependencia (que incluso no guarda ni de denominación relación alguna con la actividad de planeación), provoca que se pierda o se desvíe la percepción sobre la gran responsabilidad que tiene el titular de la *SHCP* en esta materia.

Como se observó en el Capítulo II de este trabajo, actualmente una unidad administrativa menor es la encargada de definir las políticas de desarrollo, pero varias otras adscritas a diversas Subsecretarías participan en una especie de concilio temporal burocrático para elaborar el plan nacional de desarrollo.

Y toda esta dispersión administrativa ha ocasionado también que se pase por alto la responsabilidad final que recae en el titular del Ejecutivo Federal.

Por ese motivo no es posible una continuidad de acciones y esfuerzos con base en una estrategia de desarrollo nacional; porque cada seis años se crea un nuevo plan nacional de desarrollo que no vincula lo propuesto con lo realizado anteriormente. Y, todavía peor, ni siquiera existe una evaluación final (de los seis años) de cada plan.

Si la ley dispone que el Ejecutivo Federal tenga la responsabilidad de conducir la planeación del desarrollo, nuestra norma suprema ordena que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional y, para lograrlo, tiene el alto encargo de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.

En ese sentido, la reforma administrativa de 1977, pretendió colocar todas las acciones de gobierno en el eje del *SNP*, de tal forma que existiera una previsión con base a metas señaladas en un plan nacional.

No es mi intención concluir que ese *SNP* proyectado en la década de los años 80 haya sido cien por ciento eficiente. Tan es así que en esta investigación lo he calificado como de tipo centralizado-burocrático.

Sin embargo, debo reconocer que a pesar de su llegada tardía, representó un importante paso en la búsqueda de la modernización administrativa y de la construcción de un sistema de planeación nacional del desarrollo.

Lo importante era evolucionar en ese proceso para llegar a una fase de auténtica planeación democrática.

A partir del año 2000 ese proceso no sólo se detuvo, sino que retrocedió peligrosamente. El sistema se hizo más centralizado y burocrático, perdiendo definitivamente cualquier indicio de tipo “democrático”.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público destaca la importancia del ingreso, del financiamiento y del endeudamiento, a costa de la previsión y programación del gasto público. Y ni que hablar de la planeación.

En conclusión, existe una ineficacia jurídica y administrativa en el Sistema Nacional de Planeación vigente en México.

No quiero dejar de lado, la gran polémica que caracterizó el sexenio 2000 – 2006, con el primer gobierno de oposición que asume la Presidencia de la República y que ha mantenido fuerte presión de un Poder Legislativo dónde ningún partido político logra mayoría por sí sólo.

Ante los deficientes resultados de la economía mexicana, la justificación oficial se ha centrado en señalar la falta de las denominadas “*reformas estructurales*” que no quiso llevar adelante el Congreso de la Unión.

Este término se ha reiterado de manera tan constante en medios masivos de comunicación, que todos los sectores sociales e incluso en el escenario internacional, ya lo emplean como algo conocido, pero que no pueden explicar de fondo.

Enseguida, para ejemplificar esa proliferación de versiones, transcribo varias referencias sobre ese tema aparecidas en medios impresos de comunicación:

*“FORO DE DAVOS SUGIERE A MÉXICO ABRIRSE MÁS. El Director dice que faltan **reformas estructurales**.*

*PARÍS.- México necesita abrir más su economía al mundo y realizar **reformas estructurales**, sin afectar la protección social de sus*

trabajadores, para ser más competitivo, consideró ayer el director ejecutivo del Foro Económico Mundial, Ged Davis.

Ante la competencia con China, 'México necesita abrir su economía y estructuras más competitivas', subrayó Davis, organizador del Foro de Davos, en entrevista telefónica con Notimex desde Ginebra, Suiza, sede del Foro Económico Mundial.

'México tiene una oportunidad porque China necesita recursos y en muchas áreas como la fabricación de manufacturas. México podría ser más competitivo con un nuevo plan', reiteró el experto.

*Davis, quien es el responsable principal de la programación del Foro de Davos de este año que comienza la semana próxima, señaló que esas **reformas** no tienen que amenazar los derechos laborales y sociales de los trabajadores mexicanos".*

El Universal (Notimex)

Viernes 20 de enero de 2006

*"LA MACROECONOMÍA NO HA BENEFICIADO A LOS DE MENORES INGRESOS: FMI. Gil Díaz sostiene que sí ha habido beneficios, 'pero sin **reformas** nos derrotamos'.*

El subdirector gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI), Agustín Carstens, afirmó ayer que México debe crecer en materia económica de manera más vigorosa, porque es claro que los beneficios de la macroeconomía no han llegado a los mexicanos de menores ingresos.

El secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, afirmó por su parte que los beneficios de la macroeconomía ya se han reflejado en "el bolsillo de las 600 mil personas que encontraron empleo el año pasado", pero indicó que el país se ha quedado atrás a pesar de que ha aumentado la productividad.

*Advirtió que sin **reformas**, la tasa de crecimiento será insatisfactoria, porque 'nos estamos autolimitando. Nos derrotamos solos, porque no alcanzamos las **reformas** que se están realizando en todo el mundo'. En este sentido, Carstens puntualizó que las **reformas estructurales** son la base para tener mayor capacidad de avance en el PIB, generar nuevos empleos y reducir la pobreza.*

Los dos hablaron, por separado, en el seminario de perspectivas económicas de 2006 organizado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y el subdirector gerente del FMI expresó que México no puede continuar en su planeación con el envío de 400 mil mexicanos al exterior, cada año. El reto es cómo generar mayor empleo y crecimiento económico.

Carstens planteó que México 'necesita ponerse las pilas en las **reformas estructurales**. Ha hecho bien la tarea en materia macroeconómica y creo que se debe tomar esa base para hacer la economía más eficiente con mayor capacidad de crecimiento, empleo y más habilidad para reducir la pobreza que hay en el país'.

La pregunta recurrente que se hacen los inversionistas en el exterior es qué va a pasar con México. Si en un entorno favorable tiene un crecimiento promedio de 3.5 por ciento que es insuficiente, cuál será el avance del PIB en un escenario desfavorable que no se puede descartar.

México, agregó, después de haberse despegado de Latinoamérica gracias al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, ahora ya está por debajo de los países de la región en términos de exportaciones. El país, recalcó, está muy rezagado con respecto de China, Canadá y Chile.

Los inversionistas mantienen su confianza en el desempeño de la economía mexicana; en su solidez fiscal y monetaria, pero también señalan que 'quieren ver el México que no están viendo, porque hay muchas expectativas que no se han materializado para alcanzar un mayor crecimiento y una mejor distribución del ingreso. Por eso se tienen que hacer cambios importantes'.

El secretario de Hacienda Gil Díaz dijo que en materia de productividad el país se ha quedado atrás y la razón es la ausencia de **reformas** que la mejoren. En la medida en que no se avance la tasa de crecimiento del país va a seguir siendo insatisfactoria.

Respecto de los beneficios de la macroeconomía, dijo que se han reflejado en 'los bolsillos de las 600 mil personas que encontraron empleo el año pasado. Yo creo que el bolsillo de las personas que no vieron desaparecer sus ahorros con estragos inflacionarios también han sido beneficiados. Las pequeñas y grandes empresas también aumentaron su producción de manera importante'.

El funcionario indicó que no se ha invertido en refinerías, para evitar la importación de gasolinas y petroquímicos, porque la rentabilidad para Pemex de seguir canalizando recursos en exploración y en

extracción, es más elevada y no existe la posibilidad legal para que el sector privado pueda invertir en refinerías”.

Antonio Castellanos

La Jornada

13 de enero de 2006

*“CHINA ACORTÓ VENTAJAS COMPETITIVAS A MÉXICO. La falta de **reformas estructurales** limitó al país para aprovechar más el TLCAN y evitar su desplazamiento.*

El crecimiento de la economía china tiene efectos "múltiples" sobre la economía mexicana: incremento en los precios de energéticos y materias primas; desviación y ajuste de flujos de comercio e inversión y creación de oportunidades de triangulación económica, comentó Raúl Rodríguez Barocio, Director Gerente del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN). ‘México llegó a ser el segundo proveedor de Estados Unidos en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), pero en 2003 fue desplazado por China’, sostuvo en su ponencia ‘La relación de China con Estados Unidos y su efecto en México’.

*Añadió que la ausencia de las **reformas estructurales** ha erosionado las ventajas competitivas que resultaron del TLCAN, justo cuando la competencia de otros países es más intensa”.*

Guadalupe Hernández Espinosa

El Universal (Finanzas)

Jueves 05 de enero de 2006

*“EMPRESARIOS DE EU CONDICIONAN APOYO A CANDIDATOS. Demandan que se realicen las **reformas estructurales**.*

*La Cámara Americana de Comercio en México (Amcham, por sus siglas en inglés) demandó a los candidatos presidenciales de PRI, PAN y PRD, Roberto Madrazo Pintado, Felipe Calderón Hinojosa y Andrés Manuel López Obrador llevar a cabo las **reformas estructurales** que han quedado pendientes, con el fin de elevar la competitividad de México.*

Al entrevistar a cada uno de los aspirantes presidenciales, este organismo les expresó que apoyará a quien resulte ganador de la contienda electoral de 2006, pero los representantes de la Amcham insistieron en que tienen que realizarse cambios en materia energética, fiscal y laboral, principalmente”.

Alejandro Torres y Jorge Ramos

El Universal

Miércoles 30 de noviembre de 2005

“REFORMAS CONSOLIDARÍAN CRECIMIENTO: GIL DÍAZ.

*Dijo que de no aprobarse las reformas estructurales, ‘vamos a seguir con estabilidad’, pero el país seguirá con un **crecimiento muy por abajo** de lo que podría tener.*

*La estabilidad es un ingrediente fundamental para el crecimiento económico, pero hace falta la aprobación de las **reformas estructurales** que permitan un mayor dinamismo de la economía mexicana, aseguró el secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz.*

De no aprobarse estos cambios vamos a seguir con estabilidad ‘y que bueno, hay que conservarla, porque es un tesoro’, pero el país seguirá con un crecimiento muy por abajo de lo que podría tener ‘y ciertamente altamente insatisfactorio’, señaló.

*Al participar en la reunión nacional de Consejeros Regionales de BBVA Bancomer, el funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sostuvo que ahora que se ha consolidado la estabilidad, falta que se lleven a cabo las **reformas estructurales**.*

Gil Díaz resaltó que la estabilidad macroeconómica ha permitido que a pesar del impacto negativo por la baja en la producción manufacturera de Estados Unidos, el país tenga alguna compensación por el área de los servicios.

Sostuvo que también la apertura comercial ha permitido que las manufacturas hayan tenido un crecimiento importante, mientras que las reformas al sector financiero han aportado a la economía (sic).

Sin embargo, ante el gobernador del Banco de México (Banxico), Guillermo Ortiz Martínez y directivos y consejeros de BBVA

*Bancomer, Gil Díaz reconoció que si bien el país necesita estabilidad, también hacen falta las **reformas**".*

El Economista

Notimex

27 de septiembre de 2005

“LA ECONOMÍA SE DESACELERA DE FORMA APRECIABLE: ORTIZ MARTÍNEZ.

El gobernador del Banco de México, Guillermo Ortiz Martínez, reconoció que la economía mexicana se ha desacelerado de manera ‘apreciable’, como lo demuestra el crecimiento de sólo 3.1 por ciento al primer semestre de 2005, menor al 4 por ciento del mismo periodo del año pasado y por debajo de las expectativas de los analistas y correderías.

Ortiz Martínez consideró que el incremento en el empleo formal es resultado de una mayor fiscalización del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que ha permitido registrar a los empleados que ya estaban laborando.

*Destacó que México ha perdido competitividad por la respuesta tan lenta al cambio de escenarios, como la entrada de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC), y el retraso en las **reformas estructurales**, así como en la desregulación y el gran burocratismo persistente.*

Al presentar su conferencia magistral ‘Evolución y Perspectivas de la Economía Mexicana’, en el contexto del foro Bolsa Mexicana de Inversión Turística 2005, el funcionario advirtió sobre los riesgos de corto plazo, como una desaceleración más pronunciada de la economía de Estados Unidos, creciente participación de China en la producción manufacturera global y sus efectos sobre las exportaciones manufactureras mexicanas y la percepción entre diversos analistas de que la incertidumbre política pudiese incrementarse.

*Para que México sea más competitivo, el Banco de México recomendó avanzar no sólo en las **reformas estructurales**, sobre todo en la energética. Guillermo Ortiz aseveró: ‘Es una paradoja que somos un país rico en energía y es cara tradicionalmente, y no por las alzas en los precios del petróleo’ ”.*

ISRAEL RODRIGUEZ J.

La Jornada

10 de septiembre de 2005

*“DESCARTA SOJO INSISTIR EN **REFORMAS ESTRUCTURALES**. Deberán retomarse el próximo sexenio, dice, antes de reunión con senadores e IP.*

*El gobierno federal no insistirá en las **reformas estructurales**, pero sí en otras que, aunque sean de segundo nivel, permitirán el crecimiento económico y la competitividad del país, dijo Eduardo Sojo Aldape, coordinador de las Políticas Públicas del Ejecutivo.*

El funcionario afirmó que las reformas que podrían aprobarse antes de que termine el sexenio del presidente Vicente Fox Quesada pueden ser la Ley de Mercado de Valores, el régimen fiscal de Pemex y la Planeación de Desarrollo Regional.

Sojo reconoció que las reformas estructurales no lograron el consenso necesario y por ello tendrán que formar parte de la agenda del próximo sexenio.

*‘Hay **reformas estructurales** de una gran trascendencia, como la reforma fiscal o la reforma en materia de energía, que se ha insistido mucho y no se han podido consensuar en el Congreso; ojalá me equivoque, pero si cuando los tiempos políticos eran más propicios el Congreso no aprobó estas reformas, es difícil que estas reformas se den en los próximos años’, precisó en entrevista previa a la reunión del Comité de Competitividad del Senado”.*

Lilia Saúl y Jorge Herrera

El Universal

Miércoles 08 de junio de 2005

“LA COMPETITIVIDAD EXIGE DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES.

*La competitividad exige urgentes **reformas estructurales** a fin de asegurar una presencia comercial exitosa dentro de la economía globalizada, afirmó el Secretario de Economía, Luis Ernesto Derbez.*

Al inaugurar ayer en Cancún el Congreso Latinoamericano Siderurgia Alfa 43, Acero latinoamericano: Agenda para competir en el nuevo orden mundial, el cual concluirá hasta el día 23, el funcionario federal destacó que ese es el reto de la industria y los gobiernos de América Latina.

*Explicó que ante ese desafío el gobierno de México impulsa las **reformas educativa, energética, laboral, financiera y fiscal** como requisitos imprescindibles para que la economía alcance mayores niveles de eficacia y asegure a futuro su capacidad de competir con países como China.*

Por tal motivo, consideró necesario que toda la sociedad y en especial el sector privado y las organizaciones laborales se involucren en el trabajo con el gobierno para concretar los caminos que aseguren las ventajas competitivas del país”.

La Jornada (Notimex)

22 de octubre de 2002

“AMÉRICA LATINA EN SITUACIÓN CRÍTICA; CRECERÁ MENOS DE 2% EN 2002, DICE INFORME DEL BID. Reconoce que predomina un ambiente de descontento e insatisfacción en las sociedades.

Fortaleza, Brasil, 10 de marzo. El estancamiento de la economía de América Latina, agravado por la desaceleración en Estados Unidos, coloca a la región en uno de sus periodos más críticos en varias décadas. Para este año las perspectivas se ven difíciles y el crecimiento se calcula en menos de 2 por ciento. La región se encuentra en una encrucijada.

La mayoría de los países se han visto obligados a reducir o postergar sus programas de gastos, a pesar de la creciente demanda popular y la situación de descontento. En estas circunstancias, la evolución del ambiente económico internacional, el liderazgo y credibilidad de los gobiernos serán decisivos para sortear la difícil situación.

De acuerdo con el informe 2001, distribuido aquí entre los gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuya 43ª asamblea comienza mañana, las tendencias del desempleo son motivo de gran preocupación para la región. La situación del

mercado laboral se mantiene como el principal problema para los latinoamericanos.

El extenso documento presentado por el presidente del BID, Enrique V. Iglesias, destaca que de una lista de 20 problemas que incluyen corrupción, falta de educación, pobreza y violencia, 40 por ciento de los entrevistados consideran que los relacionados con la falta de empleo, la inestabilidad laboral y los bajos salarios son los más importantes.

*Hace notar que América Latina y el Caribe se encuentran en una encrucijada. La situación económica será especialmente difícil en 2002. La mayoría de los gobiernos se han comprometido a mantener la estabilidad macroeconómica y el proceso de **reformas estructurales**, pero no cuentan con un margen de maniobra macroeconómica suficientemente amplio para enfrentar una desaceleración económica prolongada.*

*Los expertos del BID plantearon que otra gran preocupación para la región es el futuro de las **reformas estructurales**. Las tendencias de la última década indican que es improbable un retroceso en la modernización de las economías y el retorno a las viejas políticas. El proceso de **reformas** ha seguido su curso en la mayoría de los países.*

*Sin embargo, agrega el informe del BID, no se puede negar que en toda la región reina un ambiente de descontento con la situación económica y de insatisfacción con los resultados de algunas de las **reformas económicas**”.*

Antonio Castellanos (Enviado)

La Jornada

11 de marzo de 2002

Resulta interesante abordar este tema de las “*reformas estructurales*” desde una perspectiva más objetiva, dado que la sociedad entera se ha desbordado en considerar sólo el aspecto económico.

Como punto de referencia, tenemos que con esas palabras se trata de justificar la falta de un crecimiento real del desarrollo nacional; sin perder de vista, además, que se señalan esas “*reformas estructurales*” como la salvación del

país hacia el futuro, sin mención alguna al tema de la “*planeación del desarrollo*”.

Esto es, los “*expertos*” reiteran que el crecimiento de México se encuentra en una serie de “*reformas*” que por su dimensión las llaman de tipo “*estructural*” y de las cuales depende todo el desarrollo nacional.

Dichas reformas, si bien tienen una trascendencia económica, definitivamente son de tipo jurídico. Y no sólo a nivel legislación secundaria o reglamentaria, sino también constitucional.

Sin mucho discernimiento de fondo, se habla de la reforma energética, la fiscal, la laboral y del régimen de pensiones a jubilados. Todo, en aras de abrir más la economía nacional y hacer más competitivo el mercado nacional.³⁶³

No siendo el propósito central de esta investigación, prefiero evitar adentrarme en dilucidar si esas reformas son determinantes o no para el desarrollo de México o en qué medida tendrían que darse.

Para este autor, el caso de la banca nacional (que considero, a diferencia de los legisladores, como un área estratégica del desarrollo), demuestra con claridad lo que ha venido ocurriendo: desde su origen fue nacional; a partir de 1982 se estatiza -en una medida más política que económica y fuera de todo contexto de planeación-; casi diez años más tarde, inicia un proceso de “*privatización*” que la lleva de manos de empresarios nacionales corruptos

³⁶³ En un comunicado de prensa, despachado con fecha 31 de enero del 2006 por la Oficina de la Presidencia de la República (Los Pinos, D. F.), se narra la participación del Presidente de México, Vicente Fox Quesada, en el evento “Cinco Años de la Democracia” celebrado en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Con el rubro: “*Las reformas estructurales que México necesita, son para beneficio exclusivo de los mexicanos*”, se destacan las palabras del Ejecutivo Federal en el sentido de precisar que las “*reformas estructurales*” son cuatro: reforma hacendaria - fiscal, reforma laboral, reforma de pensiones en el sector público y reforma energética. El Lic. Vicente Fox reiteró que: “*para garantizar un crecimiento sostenido mayor se requieren las reformas estructurales...; la insistencia de que éstas se aprueben, obedece a que México las necesita y no son para beneficio del Gobierno del Cambio, sino que convienen a todos los mexicanos y allanarán el camino a quien gobierne a partir de diciembre próximo*”.

hacia el gran capital internacional, dejando de ser una banca netamente nacional.

Y la pregunta surge: ¿ésta es la finalidad de las reformas estructurales que tanto se pregonan?.

Tan sólo la reforma energética implica una modificación directa a nuestra constitución en un aspecto neurálgico y muy politizado.

Por ello, cobra más importancia reconocer la ineficacia del Sistema Nacional de Planeación Democrática vigente en México, y comenzar la construcción de un nuevo sistema que determine con claridad la Nación que queremos para el futuro.

Nuestro país no puede seguir experimentando procesos de reformas coyunturales, con consecuencias inconmensurables y sin responsabilidad para sus autores.

Considero más importante detener la marcha, fijar el país que queremos y dejarlo plasmado en nuestra ley suprema para, finalmente, edificar un auténtico sistema de planeación que, con órganos eficientes y eficaces, lleve a cabo metas reales de desarrollo en los plazos previstos.

Pero para ello necesitamos reconocer que el texto constitucional en la materia no se observa y que la ley reglamentaria contiene también disposiciones ineficaces y contradictorias.

Además, reconocer que el proceso de transformación y modernización de la administración pública -en aras de una evolución- ha tergiversado el proyecto inicial de construcción de un sistema nacional de planeación del desarrollo.

2. NATURALEZA Y FUNDAMENTO JURÍDICO.

Por todo lo visto a lo largo del presente trabajo de investigación, se puede advertir con claridad que el Sistema Nacional de Planeación Democrática vigente en México es ineficaz desde varias vertientes:

- **La Jurídica.-** Entendida en un doble aspecto: al existir una normatividad que no se cumple o que se cumple de manera parcial; y, porque la reglamentación contiene lagunas importantes, que hacen del sistema una actividad más del Ejecutivo Federal, sin vinculación jurídica de fondo.

Nuestra norma suprema debe fijar aspectos generales de planeación – sobre todo en cuanto a la creación del sistema y del órgano encargado de su operatividad-, y la regulación secundaria, fijar en detalle su funcionamiento, ejecución, control y evaluación.

Pero antes que todo, la Constitución debe establecer con toda claridad el proyecto de Nación a la que aspiramos los mexicanos, para que no exista discusión sobre la interpretación que los gobernantes o los partidos políticos hacen de ese rumbo nacional, y así evitar, de una vez por todas, los argumentos de la necesidad constante de *“reformas estructurales”*.

- **La Administrativa.-** Porque a partir del año 2000, en un proceso que inició en 1992, el sistema se ha centralizado y burocratizado aún más en una sola dependencia de la administración pública, apartándose del esquema original que suponía un proceso evolutivo del sistema para llegar a una verdadera planeación del desarrollo nacional.

Los antecedentes en México, demuestran que tanto la modernización de la administración pública -que culmina en la reforma administrativa de 1977-, como el control presupuestario del gasto público, eran parte de un proceso evolutivo que de haber continuado hubiera culminado a más tardar en la década de los años 90 con la creación de un órgano rector de la planeación económica y social.

Sin embargo, y como se ha insistido una y otra vez, ese proceso no sólo se detuvo, sino que dio marcha atrás para regresar a un esquema más centralizado y burocrático.

Considero que la culminación de ese proceso, con las reformas y adecuaciones legales respectivas, sí hubiera constituido una auténtica *“reforma estructural”*, y no sólo de la economía, sino del Estado en su conjunto.

- **La Económica.-** Debido fundamentalmente a que, no obstante existir un sistema de planeación y un plan nacional de desarrollo, las decisiones más importantes se han tomado con base en situaciones coyunturales no previstas en ese documento y que, por el contrario, hacen que las medidas oficiales se alejan de un pretendido plan elaborado cada seis años.

Considero de la mayor trascendencia, evitar que el destino del país recaiga en una sola persona (Presidente de la República), que ni siquiera es responsable de ello y, peor aún, que deja la conducción del desarrollo nacional en manos de un Secretario de Estado, y éste, en una diversidad de unidades administrativas menores.

La ineficacia en materia económica debe medirse con base en el bienestar social; esto porque podría argumentarse que según las cifras, el país ya no tiene las crisis sexenales y coyunturales de otros sexenios. Sin embargo, hemos visto que hasta la misma autoridad reconoce que estabilidad económica no es sinónimo de crecimiento.

En los últimos años el país ha mostrado estabilidad económica, pero ello no se refleja en el mejoramiento de vida de la mayoría de los mexicanos, y, de entre ellos, principalmente de los más pobres.

- **La Política.-** Porque, a diferencia de otras épocas en las que con todos sus defectos el sistema presidencial garantizaba unidad de decisión y de ejecución -con respecto al Congreso de la Unión; con los gobiernos estatales y municipales, y hasta cierto punto con las organizaciones empresariales, profesionales, populares, de obreros y de campesinos-, ahora existe una reacción inmediata contra todo lo que genere la Presidencia de la República.

La disminución del poder presidencial se refleja hasta en el sistema de planeación, porque se vuelve una actividad exclusiva de las oficinas burocráticas, sin mayor consenso entre los otros órganos del Estado y con la sociedad en general.

El extremo de ese escenario se manifestó claramente en este 2006 -en un año de elecciones presidenciales, con la contienda electoral más disputada en la historia contemporánea de México y con un resultado tan estrecho que prácticamente dividió no sólo al país sino a la sociedad entera- al percibirse temor a que un candidato llegue a la presidencia proveniente de un partido con tendencia hacia la izquierda.

En un auténtico sistema de planeación nacional del desarrollo se evitaría esa incertidumbre, en tanto que la marcha del país no quedaría al arbitrio de los gobernantes o de los partidos políticos.

Con esas conclusiones, también es necesario destacar que, de fondo, no hace falta una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; su texto es claro al disponer:

“ARTICULO 26.-

A. 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...”.

Los siguientes párrafos de este precepto constitucional así como todo lo previsto en la Ley de Planeación, requieren de una transformación radical si se pretende dotar de eficacia jurídica al sistema.

Para establecer un Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo en México, se debe tener en cuenta dos factores esenciales:

- a) La naturaleza del sistema que se quiere implantar, lo que también incide en el carácter de los planes y programas de desarrollo, así como de sus metas específicas y los plazos para lograrlo; y,
- b) El tipo de órgano que queremos sea el encargado de conducir, preparar, evaluar y vigilar la planeación.

Claro está que ambas cuestiones no deben decidirse de manera ligera, sobre todo cuando se han tenido antecedentes -en México- marcados más bien por cuestiones coyunturales (sucesos políticos, económicos y sociales), que de una verdadera planeación del futuro.

Pero además, estos dos factores no pueden tratarse por separado; esto es, el sistema está determinado por la naturaleza del órgano rector de planeación, y éste, a su vez, se encuentra supeditado a las características que tenga el sistema de planeación en su conjunto.

Sólo por razón de método, me referiré primero al tipo de sistema para después exponer las características generales del órgano rector, que finalmente se detallarán en el siguiente inciso.

La construcción de un sistema nacional de planeación del desarrollo debe considerar primeramente su sustento legal en la norma fundamental.

La Constitución Política fija con claridad varias actividades del Estado Mexicano que son fundamentales para su desarrollo:

- Le corresponde la rectoría del desarrollo nacional (artículo 25);
- Debe organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional (artículo 26), y
- Cuenta con áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional (artículo 28).

Lo importante es el traslado de la responsabilidad que la ley ha encomendado de manera exclusiva al Ejecutivo Federal, lo que transforma el sistema de nacional a simplemente federal, y además, en centralizado-burocrático.

A partir de la década de los años 60 -y en mayor énfasis con la puesta en marcha de la reforma administrativa de 1977-, los estudiosos del tema de planeación en México no pudieron evitar el ubicar el órgano rector de la planeación en la estructura de la administración pública para hacer obligatorio el sistema en el sector público y buscar nuevos instrumentos con la sociedad.

En un sistema presidencialista, era menester que el sustento del sistema de planeación (si se pretendía que fuera nacional) descansara en la órbita del Ejecutivo Federal. Además, de esta forma se garantizaba una disciplina institucional y política, que trascendía al Congreso de la Unión y a los gobiernos de los Estados de la República.

Por el tipo de decisiones que tomó el Presidente de México en los años de 1977 a 1980³⁶⁴ -a falta de espacios auténticamente democráticos-, y con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, era fácil advertir que se había resuelto la construcción de un sistema centralizado que monopolizara las decisiones en materia de planeación nacional.

Además, el sistema sólo se pudo instituir en forma de “*coordinación*” con las entidades federativas y de manera “*inducida*” y “*concertada*” con las organizaciones representativas de los sectores sociales.

Es decir, con un sistema centralizado federal, se tuvo sumo cuidado de establecer que formalmente fuera “*indicativo o flexible*” para la sociedad civil y los gobiernos estatales, dejando lo “*imperativo o autoritario*” solamente para el sector público federal.

³⁶⁴ Reforma administrativa; programación del gasto público y sujeción de la economía a los ingresos petroleros.

Ahora bien, en pleno siglo XXI y con la coyuntura de la era global de la economía, debemos precisar los aspectos fundamentales de contar o no, con un sistema de planeación nacional del desarrollo.

En esta época, en que en México el año 2000 y el ejercicio de gobierno 2000 – 2006 marcaron por lo pronto el final de la era presidencial, pero a cambio surgió un antagonismo frontal entre los Poderes Federales Legislativo y Ejecutivo, y entre Poderes Locales y Federales, no es factible continuar con un desarrollo coyuntural que se supedita a *“reformas estructurales”*.

Nadie puede objetar la vigencia del principio fundamental sobre la rectoría del Estado en el desarrollo nacional. Pero *“Estado”* considerado en su conjunto - en su máxima expresión como organización política soberana de la sociedad- para no dejar sólo la iniciativa al sector público y la crítica constante al sector privado (ante su impotencia frente a las decisiones del gobierno).

El sistema de planeación debe ser integral en un doble aspecto:

- Por la forma de representación, participación y decisión de todos los sectores de la sociedad mexicana; y
- Por la responsabilidad que asume toda la sociedad en la toma y ejecución de esas decisiones.

Lo integral de un sistema nacional de planeación debe conducir a que las grandes decisiones en materia de desarrollo económico y social no queden al arbitrio de las oficinas burocráticas del Ejecutivo o a debates estériles en las Cámaras de Diputados o de Senadores.

Si partimos de la premisa de que el desarrollo nacional es un tema de la incumbencia y responsabilidad de todos los mexicanos, entonces podemos dar el siguiente paso para construir un nuevo sistema de planeación.

Si además existe consenso en considerar al Estado Mexicano como responsable de su desarrollo, y esto como un principio constitucional vigente, es necesario (y aquí empleo el término de manera real) una *reforma estructural* que permita establecer en la legislación secundaria un sistema de planeación democrática pero de carácter obligatorio para todos los actores sociales.

Trataré de explicarme. El viejo dilema de si una planeación imperativa sólo es posible en gobiernos totalitarios o de corte socialista, es un argumento ya no válido para esta época.

Lo importante es garantizar el carácter democrático del sistema a través del órgano rector de planeación y, de esta forma, asegurar su naturaleza obligatoria.

En otras palabras, el sistema nacional de planeación debe ser obligatorio si queremos que sea eficiente y produzca los resultados esperados. No puede quedar a voluntad de algunos de los sectores que integran el Estado.

Precisamente por ser auténticamente democrático y socialmente representativo el órgano rector, el sistema y los planes de desarrollo pueden ser de observancia obligatoria sin discusión.

En ese sentido y a diferencia del sistema actual, las vertientes de *“coordinación, inducción y concertación”*, deben suprimirse.

Tal vez mi argumento de entrada no sea muy convincente, pero si esbozo un resumen tipo diagnóstico del sistema actual, logre alguna reflexión crítica:

- a) No existe mecanismo ni fundamento legal que permita la vinculación de un plan nacional de desarrollo con otro.
- b) No hay forma de garantizar la coordinación con los estados de la República. El caso de los municipios es peor, no existe forma de lograr y de garantizar su participación.
- c) No es posible obligar al sector privado de que participe y cumpla con el plan nacional de desarrollo.
- d) El plan nacional de desarrollo no puede modificarse ni actualizarse. Por esa razón siempre es rebasado por situaciones coyunturales y programas de emergencia.
- e) Si bien, ante el incumplimiento o desviación de lo señalado en el plan, se pueden fincar responsabilidades a funcionarios menores vinculados con su ejecución, no existe tal para el Presidente de la República ni para el Secretario de Hacienda y Crédito Público (por decidirlo y proponerlo), así como tampoco para el Congreso de la Unión (por avalarlo).
- f) Los informes presidenciales lo son para informar al Congreso sobre el estado general que guarda la administración pública del país³⁶⁵, pero no es posible su vinculación con las metas fijadas en el plan.
- g) Al final de su gobierno, el Presidente no está obligado a exponer si se cumplió o no con las metas fijadas en el plan nacional de desarrollo.
- h) En su preparación, cada gobierno en turno decide la forma en que realizará la “consulta” a la población.

³⁶⁵ Artículo 69. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- i) Cada gobierno en turno, cumple con la formalidad de elaborar y presentar un plan nacional de desarrollo partiendo de cero; esto es, sin considerar los avances y resultados arrojados por la ejecución del plan anterior.

Aquí debemos considerar las características vistas sobre los sistemas de planeación para el tipo de país de que se trata. Si por un lado la planificación es vitalmente necesaria para los países socialistas y posible o viable para los países capitalistas desarrollados, en Naciones como México podemos aplicar ambos: resulta necesaria y viable.

Esto es, reconociendo la rectoría del Estado en el desarrollo, entonces es posible y viable establecer un sistema de planeación (así se ha justificado durante varias décadas).

Pero además, por el tipo de desajustes en la economía, en el campo de lo político y en lo social, el sistema se vuelve vitalmente necesario para imponer un orden en las decisiones que precisamente tienen que ver con ese desarrollo nacional.

México construyó su sistema de planeación con base en las características que tenía su sistema político y su economía, así como el desarrollo de su estructura de administración pública federal.

Sin embargo, desde el punto de vista normativo, el primer paso resultó vital: incorporar en nuestra constitución la premisa sobre el establecimiento de un Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Con ello, los cimientos estaban listos para edificar el tipo de sistema y de órgano rector que mejor se adaptara al contexto nacional.

Si bien, la primera fase fue un sistema centralizado de tipo burocrático, con primacía del Ejecutivo Federal en todos los aspectos de su preparación, instrumentación y evaluación, ahora es necesario continuar con el siguiente paso.

Aquí vendría primero la discusión para elegir entre un órgano colegiado (plural) de carácter asesor de los órganos del Estado, como es el caso de Francia; o, de un órgano autónomo, técnico-especializado, asesor del Presidente de la República, como en la situación de Colombia.

En mi opinión, ambos sistemas presentan virtudes importantes que vale la pena retomar.

El *Consejo Económico y Social (CES)* de Francia, tiene una ventaja considerable: es una asamblea constitucional. Esto es, además de su autonomía con respecto a los poderes del Estado, tiene la representatividad suficiente para asegurar su destacada posición a nivel nacional.

Por esta misma característica, el *CES* puede condensar una amplísima gama de opiniones y criterios con respecto a las cuestiones económicas y sociales que repercuten en el desarrollo de la República Francesa, pero además logra un propósito mayor: ser un punto de consenso de los diversos actores sociales.

Como asamblea, el *CES* es un garante de la representación y de la pluralidad de la sociedad en su conjunto.

Claro está que sus opiniones y decisiones tienen el carácter de recomendaciones, que no vinculan las propias de los órganos del Estado. Sin embargo y por lo visto, su prestigio hace que sea tomado muy en cuenta en cuestiones de trascendencia, que de otra forma serian objeto de debates y de discusiones estériles.

Considero que el éxito del *CES* parte de su composición y de que, con su participación, el gobierno tiene asegurada una aceptación social y hasta política en la toma de las grandes decisiones sobre el desarrollo del país.

El esquema entonces que significa el *CES*, es el de un gran órgano autónomo, representativo y lo más plural posible, que a modo de una asamblea nacional propone, discute, vota y decide recomendaciones que son enviadas a los poderes ejecutivo y legislativo.

Los inconvenientes que se perciben son, por una parte la erogación que representa la remuneración de sus 231 integrantes (aunque sólo sea de la tercera parte de la dieta correspondiente a los parlamentarios) y, por la otra, el carácter no vinculatorio de sus recomendaciones.

En cuanto a la situación de la República de Colombia, como se vio, existe un órgano técnico especializado en materia de planeación del desarrollo denominado *Departamento Nacional de Planeación (DNP)*, con rango de Ministerio de Estado.

El *DNP* es un órgano de asesoría del Ejecutivo en materia de planeación, que tuvo su antecedente en un Consejo Nacional.

Como órgano técnico, sus estudios e investigaciones son muy importantes para las decisiones que debe tomar el gobierno, y para la elaboración y seguimiento del plan nacional de desarrollo.

Como advertimos, el *DNP* ha adquirido una presencia cada vez más importante en el contexto nacional, teniendo su Director un peso político de trascendencia.

No obstante ello, su composición es la de un *staff* de especialistas en materia económica en todas sus ramificaciones (economía política, econometría, estadística, desarrollo, planificación, etc.).³⁶⁶

Esta es la ventaja que presenta el *DNP*: su reconocimiento como órgano autónomo especializado, asesor directo del Presidente de la República.

Las desventajas: no puede evitar su vinculación con la actividad de la administración pública; las decisiones finalmente son del Ejecutivo y, por último, se encuentra inmerso en los vaivenes del contexto político.

Por lo anterior, considero importante reunir el carácter representativo y plural del *CES* con el funcionamiento técnico-especializado del *DNP*. Pero con un agregado más: que el sistema de planeación nacional sea obligatorio.

Es decir, establecer un órgano colegiado ampliamente representativo de todos los sectores de la sociedad, con un órgano técnico que produzca los proyectos que deban ser sometidos a la asamblea y cuyas directrices o resoluciones deban ser observados (con sus respectivas adiciones o modificaciones en su caso) por los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Además, con la posibilidad de darle el seguimiento debido a dichas resoluciones y, en caso dado, promover las responsabilidades que procedan ante su desviación, omisión o incumplimiento.

Esa es la propuesta central que se desarrolla en el siguiente inciso en cuanto a la existencia en México del tipo de órgano rector de planeación del desarrollo y del sistema de planeación en general.

³⁶⁶ Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia. Pagina oficial WEB. Op. Cit.

3. PROPUESTA DE CREACIÓN DEL “CONSEJO DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL”.

3.1 Naturaleza y características generales.

Parto de la premisa de que nuestro texto constitucional instituye por un parte que “*el Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional*” (artículo 26), y, por la otra, que “*corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional*” (artículo 25).

Esas son las dos columnas a nivel constitucional, sobre las cuales debe levantarse un nuevo y auténtico sistema de planeación.

Correspondiendo al Estado esas importantes tareas, y además, por todo lo visto, considerando que el esquema de tipo centralista-burocrático del Ejecutivo Federal es ineficaz, ahora toca determinar la naturaleza y características generales del tipo de sistema y del órgano rector en materia de planeación que requiere nuestro país.

Como características del sistema, encuentro las siguientes:

- **Debe ser nacional.-** Que abarque los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), así como los sectores representativos de la sociedad.

Ya se demostró que el sistema actual, por ser centralizado, sólo tiene la característica de ser federal (entendido esto como el ámbito de competencia del gobierno federal).

La participación de las entidades federativas se da mediante un mecanismo no muy claro de “*coordinación*”, que al final de cuentas se

vuelve obligatorio al no poder existir una contradicción u oposición con las decisiones del Ejecutivo Federal.

El sistema de planeación requiere ser nacional, para garantizar la presencia y participación de todas las partes que integran la federación, esto es, los estados de la República; pero también, considerando al municipio como base de esa organización política y de la división territorial de las entidades federativas.³⁶⁷

- **Debe ser obligatorio.-** En cuanto a su ejecución y observancia.

En tal sentido es necesario suprimir las vertientes de coordinación, inducción y concertación.

La obligatoriedad, se insiste, no puede calificar al sistema de autoritario si garantizamos una auténtica representatividad y un sustento democrático en el órgano rector de la planeación.

La obligatoriedad debe ser entendida como un medio para asegurar la eficacia y eficiencia del sistema (jurídica y operativamente).

Pero también es necesario dejar claro el significado de esa obligatoriedad: debe ser para todos los sectores (público, privado y social).

Si las decisiones son tomadas por un órgano técnico, representativo y plural, no se ve por dónde exista algún tinte de autoritarismo al pretender que esas decisiones sean consideradas obligatorias, y, sobre todo, cuando se dan con la finalidad de lograr el mejor desarrollo del país.

³⁶⁷ Artículos 42, fracción I; 43 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- **Debe ser técnico.-** En el sentido de que las propuestas y proyectos para resolución, sean elaboradas por personas con alta calificación y experiencia en la materia de que se trate.

Esto es, el órgano rector debe contar con una plantilla de personal estrictamente técnico. Una oficina con profesionales y académicos con alta preparación en las diversas materias relacionadas con el desarrollo económico y social del país.

De esta forma se garantiza la seriedad y responsabilidad de los proyectos y propuestas que deban ser turnados al pleno del órgano rector.

Además, también esta característica sirve para romper el actual esquema de diversidad de oficinas burocráticas de una sola dependencia, con servidores públicos desconocidos para la población (por lo que hace a su trayectoria y preparación) y que, sin embargo, son los que generan las decisiones más importantes y los planes nacionales de desarrollo.

- **Debe ser democrático.-** Por la forma de composición y de participación del órgano rector en materia de planeación.

Esto es un aspecto fundamental. Si bien el carácter democrático está incorporado en el texto del artículo 26 constitucional desde su reforma original de 1983, en realidad se ha tergiversado y evitado de muchas formas.

La constitución dispone que la planeación sea democrática. Es decir, que comprenda las opiniones, criterios, sugerencias, propuestas,

decisiones, razonamientos, alegatos, etc., de toda la población mexicana, o, cuando menos (en una perspectiva política-electoral) de la mayoría de la población.

En mi opinión, los mecanismos de *“participación y consulta popular”* utilizados por el gobierno, resultan obsoletos, anacrónicos e ineficaces. Además, la gran discrecionalidad que ley otorga al Ejecutivo Federal para llevarlos a cabo, han permitido su manipulación y control.

Por otro lado, esos mecanismos única y exclusivamente han sido para elaborar el plan nacional de desarrollo, pero no forman parte propiamente del sistema de planeación.

Durante la investigación no fue posible tener acceso a documentos que permitan conocer realmente esas opiniones de la población.

Esos mecanismos casi siempre adoptaron la forma de *“foros”* de consulta popular, previamente organizados y resueltos por la autoridad.

Considero que lo *“democrático”* debe residir en la integración y funcionamiento del órgano rector, lo que a su vez garantiza el carácter democrático de todo el sistema.

De esta forma, esta característica resulta permanente en todo el sistema y no, como sucede actualmente, que sólo se aplica para la elaboración del documento denominado plan nacional de desarrollo.

Concluyendo, considero necesario que el Sistema de Planeación del Desarrollo en México tenga como características esenciales el que sea nacional, obligatorio, técnico y democrático en el sentido expresado anteriormente, además por no contraponerse con el texto constitucional.

Por lo que hace al órgano rector de la planeación, con lo señalado en el Capítulo II de este trabajo, se pudo advertir que, además de todas las deficiencias de fondo indicadas, haber colocado el sistema bajo la operatividad de diversas unidades administrativas de una dependencia de la administración pública federal, implicó un grave retroceso en su pretendida evolución.

Propiamente no existe un órgano rector en materia de planeación en México, en tanto que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene otras funciones y responsabilidades en áreas de tipo fiscal, financiera y de crédito público.

Con esto, el sistema en su conjunto se ha hecho más centralizado y burocrático. Sin embargo, no debe perderse de vista que el órgano rector de la planeación es un aspecto total del sistema; es el corazón y el cerebro del mismo.

Por esa misma razón resulta necesario establecer la “*desincorporación*” (por decirlo de alguna forma), del órgano con respecto al Poder Ejecutivo Federal.

No obstante que tanto el texto constitucional (artículos 90 a 93) como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dejan abierta la posibilidad de que existan los denominados *Departamentos Administrativos* como órganos técnico-operativos, lo cierto es que en la práctica su autonomía fue relativa y, por el contrario, se politizaron al igual que las Secretarías de Estado.

No por nada, todos los Departamentos Administrativos que atendían un área en específico se transformaron en Secretarías de Estado.³⁶⁸

³⁶⁸ Como lo indican diversos autores, la idea del Constituyente de 1916-1917 era crear Departamentos Administrativos como auténticos órganos técnico-administrativos para diferenciarlos de las Secretarías de Estado. Sin embargo, en la práctica ocurrió lo contrario y en un grave error del constituyente permanente, mediante reforma a los artículos 90 y 92 de la Constitución publicada el 21 de abril de 1981, se equiparó el mismo rango y operatividad tanto de Secretarías como de Departamentos como dependencias del Ejecutivo Federal. (Los últimos Departamentos Administrativos fueron el de Asuntos Agrarios y Colonización, el de Turismo y el de Pesca. Los dos primeros en 1974 y el tercero en 1982 se convirtieron respectivamente en Secretarías de Estado. Mención aparte merece el caso del Departamento del Distrito

Por otra parte, si además de autonomía técnica buscamos de tipo funcional, tenemos que ubicarnos en la existencia de lo que en doctrina se conoce como *órgano constitucional autónomo*, pero con algunas adiciones.

Con relación a la autonomía, Salvador Valencia Carmona menciona:

*“El término ‘autonomía’, de ‘autos’, por sí mismo y, ‘nomos’, ley, consiste en la facultad que una persona tiene de darse sus propias normas, sea individuo, una comunidad o un órgano del Estado. Cuando se utiliza este precepto en el derecho público, sirve para designar la potestad que dentro del Estado pueden gozar Municipios, Provincias, Regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos propios”.*³⁶⁹

Por su parte, los investigadores Raymundo Gil Rendón y Jaime Cárdenas Gracia, justifican la presencia de este tipo de órganos en una nueva concepción del poder público, que si bien surgen a partir de la Segunda Guerra Mundial, sus antecedentes teóricos los encontramos desde finales del siglo XIX con George Jellinek (*“Sistema de los Derechos Públicos Subjetivos”* y *“Teoría General del Estado”*) y con Santi Romano (*“Noción y Naturaleza de los Órganos Constitucionales”*).³⁷⁰

La existencia de este tipo de órganos parte de una concepción más flexible a la conocida *“Teoría de la División de Poderes”* de Montesquieu, considerando la posibilidad de que, por razones políticas, técnicas o de especialización funcional, puedan existir órganos de gobierno o del Estado que no se encuentren adscritos a los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial.

Federal que desapareció al crearse los órganos locales de gobierno de la entidad Distrito Federal en 1993). Ver ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Págs. 136 a 143; SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Págs. 615 a 618, y MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Op. Cit. Págs 90 a 93.

³⁶⁹ VALENCIA CARMONA, Salvador.- *“Derecho, Autonomía y Educación Superior”*. UNAM. 1ª edición. México, 2003. Pág. 2.

³⁷⁰ GIL RENDÓN, Raymundo.- *“¿Qué son los Órganos Constitucionales Autónomos?”*, y CÁRDENAS GRACIA, Jaime.- *“Justificación de los Órganos Constitucionales Autónomos”*. Revista de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, A.C.. No. 2. México, invierno 2000 – 2001. Págs. 11 y 17, respectivamente.

A esa conclusión llega el profesor Juan Carlos Sansores Betancourt al disertar sobre el tema, estableciendo hipótesis sobre la eficacia de estos órganos en la realización de las tareas que le ha encomendado la Constitución:

“1) Los órganos constitucionales autónomos, aunque no se ubican formalmente dentro de la administración pública ni en los tres poderes tradicionales del Estado, forman parte del Gobierno y apoyan tareas muy concretas;

2) Las razones por las que surgieron son varias, como la especialización técnico-administrativa, evitar los excesos de los partidos, mantener tareas prioritarias fuera de la coyuntura política y lograr credibilidad e imparcialidad en funciones estatales cuestionadas, y

*3) Se requiere fortalecer estos órganos autónomos por las funciones políticas estratégicas que cumplen dentro del régimen constitucional mexicano”.*³⁷¹

El Dr. Jaime Cárdenas Gracia utiliza otro concepto para identificar estos entes: “órganos auxiliares de las funciones del Estado”; y además, resume sus características fundamentales:

“1. La autonomía o independencia no exclusivamente funcional, sino también financiera. Todo órgano constitucional autónomo exige de un presupuesto que no esté determinado por ley secundaria o sea el producto de las convenciones políticas del momento, sino de una decisión constitucional que determine claramente las bases o el porcentaje que debe corresponderle. Esa es una de las mejores garantías para su independencia.

³⁷¹ SANORES BETANCOURT, Juan Carlos.- “Los Órganos Autónomos en la Administración Pública Mexicana”. Revista de la Facultad de Derecho. UNAM. Tomo LIII. No. 239. México, 2003. Pág. 179.

2. Integración de los órganos constitucionales autónomos y estatuto de sus titulares. Los titulares de estos órganos deben ser propuestos preferentemente por el Poder Legislativo, con mayoría calificada superior a las dos terceras partes del Congreso. Tendrán que contar con las garantías o el estatuto personal de los jueces y magistrados, esto es, selección justa e imparcial, inamovilidad, remuneración suficiente y prohibición de su reducción, designaciones escalonadas y servicio civil de carrera para los funcionarios de estos órganos.

3. Apoliticidad. Los órganos constitucionales autónomos son órganos técnicos y no políticos. A sus miembros les estará prohibido, bajo severas sanciones, ser militantes de partidos o miembros de cualquier grupo de interés, o actuar bajo consignas.

4. Inmunidades. Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades. Sin embargo, es conveniente que cuenten con inmunidades para algunos actos que realicen y sean propios de su función, así como algunos privilegios procesales de los que gocen los miembros del Poder Judicial.

5. Responsabilidades. Los órganos constitucionales autónomos informarán periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos.

6. Transparencia. Los actos y decisiones de los órganos autónomos podrán ser conocidos por cualquier ciudadano, y cualquiera deberá tener acceso a la información, incluyendo obviamente los órganos del Estado.

7. Intangibilidad. Deberán ser órganos permanentes, o por lo menos para cuya derogación se podrá exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma constitucional ordinario.

8. Funcionamiento interno apegado a Derecho. Es decir, sería imprescindible que en las responsabilidades administrativas de los funcionarios de los respectivos órganos, éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales: presunción de inocencia, oralidad, publicidad de los procesos y derecho de defensa”.³⁷²

El órgano rector en materia de planeación nacional, necesariamente debe compartir las características de un órgano constitucional autónomo, pero además debe pensarse en otras: por un lado ser un órgano altamente técnico y, por el otro, tener las características de una Asamblea Constitucional a la manera del CES de Francia.

El área técnica del órgano rector es indispensable para la elaboración, preparación, integración y presentación de estudios, análisis e investigaciones, así como de proyectos de planes y programas que deben someterse a la otra parte del mismo que funcione como una asamblea nacional representativa.

Con ello, se buscaría garantizar las características de ser un órgano *técnico*, por la presencia de personal especializado en las distintas áreas del desarrollo, y además ser *democrático*, por la forma de su integración y funcionamiento como asamblea nacional representativa.

En el siguiente sub-inciso me dedico a establecer, a manera de propuesta, la forma en que considero debe integrarse y funcionar ese órgano rector de acuerdo con las características también señaladas con respecto a la existencia de un auténtico Sistema Nacional de Planeación Democrática.

³⁷² CÁRDENAS GRACIA, Jaime F.- “Una Constitución para la Democracia. Propuesta para un nuevo orden constitucional”. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1ª reimpresión. México, 2000. Págs. 250 a 252.

3.2 Estructura y funciones.

Con lo visto anteriormente, se puede considerar la existencia de un órgano rector en materia de planeación del desarrollo nacional que tentativamente y para los efectos de esta investigación denominaré en lo subsecuente como **“Consejo de Planeación del Desarrollo Nacional” (COPLADEN)**.

El *COPLADEN* sería un órgano autónomo encargado de las tareas que constitucionalmente tiene asignadas el Estado Mexicano en cuanto a ser rector del desarrollo nacional y de organizar un sistema de planeación democrática del mismo.

Tendría el carácter de ser el órgano rector de la planeación democrática del desarrollo nacional, integrado por las siguientes áreas:

- Un **cuerpo colegiado** de representación nacional;
- Una **unidad técnica-especializada**, y
- Una **secretaría ejecutiva** (que comprende la oficina de administración de personal y de recursos).

Además:

- La colaboración institucional de **órganos asesores especializados** ya existentes en el Estado Mexicano.

El **cuerpo colegiado o “asamblea”** sería la esencia democrática del Consejo. Tendría el tipo de representación del *CES* de Francia, más lo concerniente a los niveles de gobierno del Estado Federal Mexicano y los partidos políticos nacionales.

Sería el foro de discusión y, en su caso, de aprobación, rechazo o modificación de las propuestas relacionadas con el desarrollo nacional.

Por esa razón, y con la única finalidad de comprensión del tema en su conjunto, considero necesario exponer el proyecto sobre la forma de constitución de la asamblea.

En principio y en un símil con el *CES* francés, el cuerpo colegiado debe ser lo más plural posible con respecto a la representación que se le otorga. Esto es, debe considerar todos los sectores representativos del Estado y de la sociedad mexicana.

Como propuesta de esta investigación, considero que la asamblea debe tener, cuando menos, la siguiente representación:

- Representantes de la sociedad civil. Con varias ramificaciones:
 - Organizaciones campesinas nacionales.
 - Organizaciones obreras nacionales.
 - Organizaciones empresariales nacionales.
 - Universidades Autónomas e Instituciones de Educación Superior, Académicas y Científicas nacionales.
 - Asociaciones nacionales de profesionistas.
 - Asociaciones académicas y culturales nacionales.

- Representantes de los Poderes Federales:
 - Congreso de la Unión (Cámaras de Diputados y de Senadores).
 - Ejecutivo (Administración Pública Federal).
 - Judicial.

- Representantes de los Estados y Municipios de la República. (Por zonas regionales).
- Representantes de los partidos políticos nacionales.

Sería ocioso señalar un número determinado de consejeros que integren el órgano de asamblea así como el número de integrantes por cada representación, dado que es necesario ubicar primero cada una de ellas.

Considero más importante dejar establecida la propuesta general de integración de este órgano que sería fundamental para garantizar su origen y funcionamiento democrático.

Recordemos que el CES francés se integra con 231 miembros representativos de los sectores de la sociedad (que en total son 18 grupos), más 40 personalidades calificadas, por periodos de 5 años.

En ese sentido, con excepción de la representación de los poderes federales y de estados y municipios, para todos los demás podría aplicarse periodos de 4 o de 5 años, con la posibilidad de una renovación por un periodo igual.

En el caso de los estados y municipios de la República, por la imposibilidad derivada de su número, podrían tener la misma agrupación regional que funciona tratándose de la Coordinación Fiscal,³⁷³ o bien, tener una representación por entidad federativa.

³⁷³ El artículo 20 de la Ley de Coordinación Fiscal, establece que dentro de los organismos que componen el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se encuentra la “*Comisión Permanente*”, integrada por ocho representantes de grupos regionales de entidades federativas: Grupo Uno.- Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa; Grupo Dos.- Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas; Grupo Tres.- Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala; Grupo Cuatro.- Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit; Grupo Cinco.- Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí; Grupo Seis.- Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos; Grupo Siete.- Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz, y Grupo Ocho.- Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán. Las entidades de cada grupo están representadas por una de ellas, que actúa a través del titular de su órgano hacendario o por la persona que este designe para suplirlo. Dicha representación es por dos años y toda la Comisión se renueva anualmente por mitad.

Tratándose de los Poderes Federales, cada uno de ellos designaría su representación ante el Consejo. Lo mismo sería para el caso de los partidos políticos nacionales.

Por cada consejero propietario habría un suplente, y recibirían, al igual que el *CES* de Francia, una dieta equivalente a un porcentaje (30 a 40%) de la que corresponde a los miembros al Congreso de la Unión, no teniendo impedimento para realizar las actividades propias de su profesión, representación, puestos o cargos.

Es importante anotar que en el órgano colegiado resulta necesario garantizar un equilibrio en el peso de las representaciones. Esto es, un porcentaje igual dividido entre los siguientes sectores:

- **Público.-** Que abarcaría los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal; los partidos políticos nacionales; así como universidades e instituciones públicas de educación superior, académicas y científicas
- **Privado.-** Organizaciones empresariales e instituciones académicas y científicas de carácter privado.
- **Social.-** Organizaciones campesinas, obreras, populares y de profesionistas, así como de tipo cultural.

Sin embargo, no es factible que esa clasificación tenga un carácter limitativo, sino más bien considerada como la base de actuación en el desarrollo nacional.

Aquí es necesario recordar que nuestra Ley Fundamental dispone en su artículo 25, tercer párrafo, lo siguiente:

“Al desarrollo económico y social 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”.

Ahora bien, funcionando como asamblea su principal tarea es analizar, discutir, aprobar, rechazar o modificar las propuestas, proyectos, planes y programas que le someta el órgano técnico.

No obstante lo anterior, podría también presentar, por grupo de representación, propuestas e iniciativas con ese mismo fin, las que, en un procedimiento inverso, primero tendrían que someterse al análisis del órgano técnico para después remitirse a la asamblea para los propósitos señalados anteriormente.

En ese sentido, y como se detallará más adelante, es necesario destacar que en este nuevo *Sistema Nacional de Planeación Democrática* sólo habría un *Plan Nacional de Desarrollo* de carácter permanente; con metas a corto, mediano y largo plazo.

El Consejo o *COPLADEN* en su conjunto (asamblea y órgano técnico) sería el responsable de su elaboración, aprobación, seguimiento y evaluación.

Para su desempeño, por un sentido de organización del trabajo, la asamblea estaría dividida en áreas o secciones de trabajo que corresponderían a aspectos específicos del desarrollo económico y social.

Dividido en varias secciones de trabajo, dónde se integrarían los consejeros de acuerdo a criterios de afinidad o de conocimiento específico, a manera de ejemplo y sin el propósito de caer en cuestiones restrictivas o limitativas, propongo las siguientes:

❖ SECCIÓN DE ECONOMÍA NACIONAL:

- Área de Macroeconomía:
 - Política Fiscal.
 - Política Financiera.
 - Política Energética.
 - Política de Inversión y Gasto Público.
 - Política Agraria.
 - Política Industrial.
 - Política de Comunicaciones y de Transporte.
 - Política Comercial.
 - Política de Combate a la Inflación.
 - Política de Endeudamiento.

- Área de Economía Media y Microeconomía:
 - Política de Precios.
 - Política de Crédito.
 - Política de Apoyos.

❖ SECCIÓN DE BIENESTAR SOCIAL:

- Política de Vivienda y de Asentamientos Humanos.
- Política de Educación y de Cultura.
- Política de Asistencia Social.

❖ SECCIÓN DE SALUD:

- Política de Infraestructura Hospitalaria y de Centros de Salud.
- Política de Medicamentos.
- Política de Seguridad Social.

❖ SECCIÓN DEL TRABAJO:

- Política Laboral.
- Política de Salarios.

❖ SECCIÓN DE ASUNTOS INTERNACIONALES Y DE COYUNTURA:

- Política de Tratados y Convenios.
- Política de Seguimiento de la Economía Mundial.
- Política ante sucesos coyunturales, de emergencia o de alerta.

En cuanto al **órgano o unidad técnica-especializada**, sería un cuerpo de profesionales con alta experiencia y capacidad para la investigación, el análisis, la propuesta y elaboración de opiniones, asesorías, proyectos, resoluciones, planes y programas que tengan que ver con aspectos (generales y específicos) del desarrollo económico y social.

Asimismo, tendría la responsabilidad de dar el debido seguimiento a la ejecución de las resoluciones que emita la asamblea y que estarían a cargo de los poderes del Estado.

Es decir, sería un órgano de asesoría y propuestas, sin que tenga mayor jerarquía que el cuerpo colegiado o asamblea. Por el contrario, esta unidad especializada sería la parte del Consejo que proporcionaría los elementos técnicos que servirán a la asamblea para su discusión y votación.

En cuanto a su presencia y reconocimiento técnico, sería un símil del *DNP* Colombiano. Pero como un elemento más del Consejo, esto es, con el carácter de ser el cuerpo técnico de la asamblea y no de la oficina de la Presidencia de la República.

Por lo que hace a su composición, considero que podría estar formado de entre 15 o 21 especialistas, con sus respectivas oficinas de apoyo.

Es necesario que esta unidad se componga de un número impar de miembros, dado que su funcionamiento al emitir documentos sería también mediante votación y uno de ellos, su titular y presidente del Consejo, tendría voto de calidad.

Los miembros del órgano técnico, serían designados por la asamblea, a propuestas de cada una de las representaciones. Se buscaría el perfil de reconocidas personalidades (del mundo académico y de la investigación), con alta especialidad en cuestiones sociales, económicas y jurídicas.

Uno de ellos sería titular de la oficina técnica, con voto de calidad en las decisiones de la misma, pero a la vez sería Presidente de la Asamblea y, por lo mismo, del Consejo.

Ser titular de la unidad técnica, Presidente de la Asamblea y del *COPLADEN* en su conjunto, sería una posición de la más alta responsabilidad personal y pública.

Por ello, es necesario que la calidad moral y la profesional del designado sean de tal magnitud que lo mantengan alejado de las cuestiones políticas, partidistas o de lucha por el poder.

La duración de los miembros de la unidad técnica, podría ser de 4 o de 5 años, con la posibilidad de renovación por un periodo igual. Dichos nombramientos o designaciones recaerían en la asamblea, con propuestas de sus representaciones.

Estos titulares de la unidad técnica, estarían dedicados de tiempo completo a sus funciones, por lo que no les estaría permitido ocuparse de otro tipo de asuntos o de actividades, ni de aceptar algún tipo de representación.

A cambio, recibirían un sueldo previamente designado y aprobado, previsto en el presupuesto federal, que sea decoroso y proporcional con el nivel de responsabilidad y profesionalismo de sus actividades en el Consejo.

Cada miembro de la unidad técnica, sería responsable de analizar, estudiar, y realizar propuestas sobre el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales derivados, los lineamientos para su instrumentación y ejecución por parte de los sectores de la sociedad mexicana, así como del seguimiento, evaluación y detección de desviaciones e irregularidades.

No tendrían, en lo individual, ninguna vinculación con los representantes a la asamblea; solamente como unidad de asesoría en lo general, o, de manera directa en lo personal, cuando así se decida, para ser expositor de alguna propuesta en particular.

Cada miembro del cuerpo técnico estaría asistido de un pequeño *staff* u oficina de apoyo (3 o 4 personas), únicamente para auxiliarlo en las cuestiones derivadas de su actividad en el Consejo.

Por otra parte, el *COPLADEN* contaría con una **secretaría ejecutiva**, encargada fundamentalmente en apoyar a su presidente en las tareas administrativas y en la asistencia correspondiente a los trabajos de la asamblea.

Esta secretaría ejecutiva tendría además una oficina de administración de personal y de recursos, encargada de las cuestiones de inmuebles, mobiliario, nómina, nombramientos, archivo, papelería y documentación en general, así como todo lo concerniente a las relaciones laborales.

Dicha oficina únicamente sería auxiliar en estas funciones, sin injerencia de otro tipo con el órgano técnico y con la asamblea.

El secretario ejecutivo sería propuesto por el Presidente del *COPLADEN*, y designado con la aprobación de la asamblea.

Finalmente, el *COPLADEN* puede contar con la valiosa información que producen otras instituciones, **como órganos asesores especializados**, ya muy bien asentadas en el Estado Mexicano.

En México, tenemos tres instituciones que son fundamentales para esta nueva estructura en materia de planeación del desarrollo, como órganos y unidades de apoyo técnico y de reciclaje de información altamente especializada:

- El **Banco de México** (*BANXICO*);
- El **Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática** (*INEGI*),
y
- El **Consejo Nacional de Población** (*CONAPO*).

BANXICO es un órgano constitucional autónomo por disposición expresa del artículo 28, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Su autonomía se manifiesta fundamentalmente en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Como banco central del Estado Mexicano, el texto constitucional dispone:

“Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado”.

Además, se indica que no constituyen monopolios las funciones exclusivas o estratégicas que el Estado realiza en materia de acuñación de moneda y emisión de billetes. Asimismo, se establece su competencia como autoridad para regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros.

De conformidad con su Ley Orgánica vigente³⁷⁴, *BANXICO* es una persona de derecho público con carácter autónomo en los términos del citado precepto constitucional, con los siguientes fines: proveer a la economía del país de moneda nacional; procurar la estabilidad de su poder adquisitivo; promover el sano desarrollo del sistema financiero y, propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

Entre sus principales funciones se encuentra la de *“fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica, y, particularmente financiera”*.³⁷⁵

³⁷⁴ De fecha 15 de diciembre de 1993, que abrogó la de 21 de diciembre de 1984, y entró en vigor hasta el 1º de abril de 1994.

³⁷⁵ Artículo 3º, fracción IV, de la LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO.

Con base en lo anterior, realiza una importante actividad de seguimiento y evaluación de la política monetaria nacional, así como en la elaboración de diversos documentos de estadística y de análisis económico y social:

“ARTICULO 51.- *El Banco enviará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión y, en los recesos de éste último, a su Comisión Permanente, lo siguiente:*

I. En enero de cada año, una exposición sobre la política monetaria a seguir por la Institución en el ejercicio respectivo, así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la Institución, correspondiente a dicho ejercicio;

II. En septiembre de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el primer semestre del ejercicio de que se trate, y

III. En abril de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el segundo semestre del ejercicio inmediato anterior y, en general, sobre las actividades del Banco en el conjunto de dicho ejercicio, en el contexto de la situación económica nacional e internacional.”

“ARTICULO 62.- *El Banco de México podrá:*

I. En coordinación con las demás autoridades competentes, elaborar, compilar y publicar estadísticas económicas y financieras, así como operar sistemas de información basados en ellas y recabar los datos necesarios para esos efectos;

....”

Conservando su autonomía, *BANXICO* puede proporcionar al *COPLADEN* un valioso apoyo institucional, al remitirle información especializada que sería de gran utilidad para la labor de su órgano técnico.

A manera de ejemplo, dentro de esa información especializada que genera *BANXICO*, se encuentra la relativa a los “*indicadores económicos y financieros*” compuestos de:

- **Mercado de Cambios:**

- Tipos de cambio.

- **Mercado de Valores y Tasas de Interés:**

- Valores gubernamentales.
- Bolsa Mexicana de Valores.
- Indicadores del Mercado de Deuda.
- Tasas de interés.

- **Agregados Monetarios y Financieros:**

- Base monetaria.
- Panorama del sistema financiero mexicano.
- Recursos, obligaciones y financiamiento del sistema bancario.
- Sistema de ahorro para el retiro (SAR).
- Encuesta del mercado crediticio.
- Distribución de la captación de la banca comercial por instrumentos.

- **Finanzas Públicas:**

- Ingreso y gasto.
- Fuentes de financiamiento.

- **Producción:**
 - Oferta y demanda.
 - Producto interno bruto (PIB).
 - Inversión fija bruta.
 - Índice del volumen de producción industrial.
 - Índice de la actividad industrial.
 - Indicadores de comercio.
 - Encuesta de coyuntura.
 - Encuesta nacional de confianza del consumidor.
 - Índice del tipo de cambio real.
 - Cuentas nacionales.

- **Precios:** (Documento Metodológico del Cambio de Base del Índice Nacional de Precios).
 - Variaciones en % del Índice Nacional de Precios al Consumidor – INPC.
 - Variaciones en % del Índice Nacional de Precios Productor – INPP.
 - Valores UDIS.
 - Índice de precios al consumidor y productor.
 - Índices de precios de comercio exterior.

- **Balanza de Pagos:**
 - Balanza comercial.
 - Balanza de pagos.

- Comercio exterior.
 - Posición de inversión internacional.
 - Cuenta corriente.
 - Cuenta de capital.
 - Viajeros internacionales.
 - Remesas familiares.
 - Posición de deuda externa bruta.
- **Laboral:**
 - Salarios y productividad (salarios mínimos; salarios contractuales; salarios nominales de la industria manufacturera).
 - Tasas de desempleo (desocupación abierta en áreas urbanas).
- **Sistemas de Pagos:**
 - Sistemas con liquidación en tiempo real y diferido.
 - Provisión de liquidez en los sistemas de pago.³⁷⁶

En conclusión, la relación del *COPLADEN* con *BANXICO* sería básica, de apoyo institucional y de tipo informativo.

Por lo que hace al *INEGI*, es necesario precisar que la Ley de Información Estadística y Geográfica³⁷⁷ que da su fundamento, es un cuerpo normativo insertado en el contexto de la reforma administrativa de la década de los años 80, que tenía su eje en la actuación principal del Ejecutivo Federal y, de manera concreta, de la entonces dependencia rectora: *Secretaría de Programación y Presupuesto*.

³⁷⁶ Página oficial WEB del Banco de México: <http://www.banxico.org.mx>: “*Información Financiera y Económica. Indicadores Económicos y Financieros*”.

³⁷⁷ Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1980, con reformas y adiciones por Decreto de 12 de diciembre de 1983.

Dicha ley regula los denominados “*Servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica*”, en el universo del “*Programa Nacional de Desarrollo de Estadística y de Información Geográfica*”.

Por efectos de este programa nacional, se derivan programas sectoriales, regionales y especiales a cargo de Comités Técnicos Consultivos (nacional, sectoriales, regionales y especiales).³⁷⁸

El objetivo: establecer, analizar, procesar y evaluar la información estadística nacional sobre hechos económicos, demográficos y sociales de interés nacional -a través de censos nacionales; encuestas económicas y sociodemográficas; cuentas e indicadores de la actividad económica y social-, así como del territorio nacional (trabajos, exploraciones e investigaciones geográficas, geodésicas, fotográficas, aerofotográficas, fotogramétricas y cartográficas).³⁷⁹

De acuerdo con el artículo 3° de la Ley de Información Estadística y Geográfica, se entiende por:

“Información Estadística: *el conjunto de resultados cuantitativos que se obtiene de un proceso sistemático de captación, tratamiento y divulgación de datos primarios obtenidos de los particulares, empresas e instituciones sobre hechos que son relevantes para el estudio de los fenómenos económicos, demográficos y sociales.”*

“Información Geográfica: *el conjunto de datos, símbolos y representaciones organizados para conocer y estudiar las condiciones ambientales y físicas del territorio nacional, la*

³⁷⁸ La LEY DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA señala la constitución de órganos colegiados de participación orientados al desarrollo estadístico y de información geográfica, denominados “*Comités Técnicos Consultivos, Sectoriales, Regionales y Especiales*”. Op. Cit. artículo 24.

³⁷⁹ Artículos 7° y 10 de la LEY DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA.

integración de éste en infraestructura, los recursos naturales y la zona económica exclusiva.”

El artículo 33 de la misma ley dispuso que el *INEGI* tuviera la naturaleza de órgano desconcentrado; originalmente estaba adscrito a la Secretaría de Programación y Presupuesto y luego, por la transferencia de unidades administrativas ya comentada, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin embargo, con fecha 24 de noviembre del 2005, el Senado de la República aprobó la iniciativa del Ejecutivo Federal en el sentido de darle autonomía al *INEGI*.³⁸⁰

Finalmente, el 7 de abril del 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional que establece, por una parte, la creación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, y, por la otra, la naturaleza del *INEGI* como órgano con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios.³⁸¹

El Reglamento de la Ley de Información Estadística y Geográfica³⁸² precisa los tipos de documentos que integran la labor de estadística y que son determinantes -como documentos base- para la realización de otros estudios más especializados:

³⁸⁰ El dictamen aprobado con 77 votos, previamente fue avalado por la Cámara de Diputados. Desde la iniciativa original se propuso, además de la autonomía del *INEGI*, la creación de una nueva ley que establezca el Sistema Nacional de Información, Estadística y Geografía cuyos datos serán obligatorios para la Federación, los Estados y los Municipios. Nota de Jorge Teherán. El Universal. Nación. Pág. 2. Viernes 25 de noviembre de 2005.

³⁸¹ Por virtud de esta reforma, el artículo 26 constitucional se compone ahora de dos apartados: A y B. El primero contiene la redacción original en cuanto al Sistema Nacional de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo; mientras que el apartado B incorpora lo relativo al Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, además de la autonomía del *INEGI*. Por lo que hace a éste último, la reforma constitucional expresa que tendrá una Junta de Gobierno integrada por 5 miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de la misma y del propio organismo, designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores. Cabe mencionar que ésta reforma comprendió también la adición correspondiente a la fracción XXIX-D del artículo 73 constitucional.

³⁸² Diario Oficial de la Federación de 3 de noviembre de 1982, con reformas por Decreto de 24 de marzo de 2004.

“Artículo 7º.-

Las estadísticas a que se refiere la Ley son las que se obtienen de los censos, encuestas o registros administrativos, así como las que provienen de la integración de las cuentas nacionales, índices o indicadores.”

Entre los documentos especializados que genera el *INEGI* encontramos:

- **Información Estadística:**

Por Tema:

- Estadísticas Sociodemográficas.
- Estadísticas Económicas.
- Estadísticas Ambientales.
- Ciencia y tecnología.

Por Proyecto:

- Censos Nacionales.
- Encuestas.
- Aprovechamiento de registros administrativos.
- Estadística derivada.
- Integración de estadísticas.
- Estudios.

Sistemas de Consulta:

- Banco de Información Económica (*BIE*).
- Estadísticas de Transporte de América del Norte (*BD - ETAN*).
- Sistema Municipal de Base de Datos (*SIMBAD*).
- Sistema de indicadores para el seguimiento de la situación de la mujer en México (*SISESIM*).
- Regiones Socioeconómicas de México.

- **Información Geográfica:**

General:

- Ubicación de México en el mundo.
- Extensión territorial.
- Vegetación y fauna.
- División por entidad federativa con base en el marco geoestadístico.
- Información hidrológica.
- Edafología (tipos de suelo).
- Fisiografía.
- Geología.
- Polígono occidental del Golfo de México.

Sistemas de Consulta:

- Mapa digital de México.
- Visualizador de ortofotos.
- Archivo histórico de localidades.
- Núcleos agrarios.
- Catálogo de claves de entidad federativa, municipios y localidades.
- Centro distribuidor de metadatos.
- Continuo de elevaciones mexicano.
- Interpolación de alturas geoidales.
- Registro nacional de imágenes.

Cobertura:

- Información geoespacial para la evaluación de daños.
- Información referenciada geoespacialmente integrada en un sistema (*IRIS*).
- Fotografía aérea.

- Productos y servicios geodésicos.
- Espaciomapas.
- Localidades y marco geoestadístico.
- Núcleos agrarios medidos y con cartografía.
- Recursos naturales.
- Topografía.³⁸³

Por la naturaleza y el tipo de funcionamiento del nuevo órgano rector de la planeación que se propone para México, considero fundamental la información y el tipo de estudios que realiza el *INEGI*.

Originalmente la propuesta en este trabajo de tesis era en el sentido de que el *INEGI* dejara de ser un órgano desconcentrado de la administración pública centralizada, con dos posibilidades: incorporarse como una unidad técnica del *COPLADEN* o convertirse en un órgano constitucional autónomo.

Con la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal y la reforma constitucional llevada a cabo a los artículos 26 y 73, fracción XXIX-D, se formalizó esa última opción.

En ese sentido, la relación entre *COPLADEN* e *INEGI* sería de apoyo institucional directo, fundamental y necesario.

Por lo que hace al *CONAPO*, es interesante observar como un proyecto de órgano colegiado rector de la política poblacional, en la práctica (inmerso también en el sistema presidencial) sólo ha servido para disfrazar la verdadera y exclusiva intervención que el Ejecutivo Federal ha tenido en la materia.

³⁸³ Página oficial WEB del INEGI: <http://www.inegi.gob.mx>: “*Información Estadística y Geográfica*”.

No obstante y como se expone enseguida, la naturaleza y finalidad original de creación del CONAPO, van más allá y tienen mayor trascendencia que la simple operatividad desde oficinas burocráticas.

La Ley General de Población³⁸⁴ dispone que es el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la autoridad para resolver los problemas demográficos nacionales y para ese fin puede dictar y ejecutar, entre otras, las medidas necesarias para:

- *“Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población.*
- *Promover la plena integración de los grupos marginados en el desarrollo nacional.*
- *Procurar la planificación de los centros de población urbanos.*
- *Procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la República con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional, con base en programas especiales de asentamiento de dicha población.*
- *Promover la creación de poblados, con la finalidad de agrupar a los núcleos que viven geográficamente aislados, así como en lugares fronterizos que se encuentren escasamente poblados”.*³⁸⁵

³⁸⁴ Diario Oficial de la Federación de 7 de enero de 1974, con reformas y adiciones por Decretos de 30 de diciembre de 1974, 3 de enero de 1975, 31 de diciembre de 1979, 31 de diciembre de 1981, 17 de julio de 1990, 26 de diciembre de 1990, 22 de julio de 1992, 8 de noviembre de 1996 y 4 de enero de 1999.

³⁸⁵ Artículo 3º, fracciones I, V, VIII, X, XI y XII.

Por su parte los artículos 5° y 6° de la ley disponen:

“ARTÍCULO 5.-

Se crea el Consejo Nacional de Población que tendrá a su cargo la planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos.”

“ARTÍCULO 6.-

El Consejo Nacional de Población estará integrado por un representante de la Secretaría de Gobernación, que será el titular del ramo y que fungirá como Presidente del mismo, y un representante de cada una de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, del Departamento del Distrito Federal y de los Institutos Mexicanos del Seguro Social y de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que serán sus respectivos titulares o los Subsecretarios, Secretarios Generales o Subdirector General, según sea el caso, que ellos designen.

Por cada representante propietario se designará un suplente que deberá tener el mismo nivel administrativo que aquél, o el inmediato inferior.

Cuando se trate de asuntos de la competencia de otras dependencias u organismos del sector público, el Presidente del Consejo podrá solicitar de sus titulares que acudan a la sesión o sesiones correspondientes o nombren un representante para desahogar aquellos.

El Consejo podrá contar con el auxilio de consultorías técnicas e integrar las unidades interdisciplinarias de asesoramiento que estime pertinentes, con especialistas en problemas de desarrollo y demografía.”

Además, la ley dispone que la Secretaría de Gobernación tenga a su cargo el registro y la acreditación de la identidad de todas las personas residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero.

Para ello, opera el denominado “Registro Nacional de Población”³⁸⁶, que comprende:

- El Registro Nacional de Ciudadanos.
- El Registro de Menores de Edad.
- La Cédula de Identidad Ciudadana.
- La Clave Única del Registro de Población (CURP).
- El Catálogo de los Extranjeros residentes en la República Mexicana.³⁸⁷

Por su parte, el Reglamento de la Ley General de Población³⁸⁸ dispone:

“Artículo 5.-

La política nacional de población tiene por objeto incidir en el volumen, dinámica, estructura por edades y sexo y distribución de la población en el territorio nacional, a fin de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes y al logro de la participación justa y equitativa de hombres y mujeres en los beneficios del desarrollo económico y social.”

³⁸⁶ Artículos 85, 86 y 87. LEY GENERAL DE POBLACIÓN. Op. Cit.

³⁸⁷ Idem. Artículos 97, 98, 99 y 107. El Registro de Menores de Edad se encuentra previsto en los artículos 52 a 58 del REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN.

³⁸⁸ Decreto de 13 de abril del 2000.

Entre los documentos y estudios de trascendencia que para el fin mencionado realiza el *CONAPO* se encuentran:

- **Proyecciones de la población en México:**
 - Nacional y por entidades.
 - Por municipios y localidades.
 - De la población indígena.
 - De la población económicamente activa (*PEA*).
 - De los hogares y de las viviendas.

- **Indicadores demográficos básicos:**
 - Salud reproductiva.
 - Índices de marginación.
 - Desarrollo humano.

- **Distribución Territorial:**
 - Sistema Urbano Nacional.
 - Índice de marginación urbana.
 - Localidades rurales.
 - Centros proveedores de servicios.

- **Migración internacional.**
 - Migración mundial.
 - Población inmigrante en México.

- Población residente en Estados Unidos.
 - Migración temporal a Estados Unidos.
 - Migrantes devueltos por la patrulla fronteriza.
 - Remesas.
 - Dimensión estatal de la migración.
-
- **Planificación familiar:**
 - Planificatel.
 - Planificanet.³⁸⁹

Con respecto al *CONAPO*, el Reglamento de la ley de la materia establece que tiene a su cargo la planeación demográfica nacional, para lo cual contará con una Secretaría General y con una Comisión Consultiva de Enlace con Entidades Federativas.³⁹⁰

No obstante el diseño de tener un órgano colegiado como autoridad rectora en materia de política de población, realmente dicho Consejo por su creación resultó ser más bien una Comisión Intersecretarial³⁹¹; sin embargo, en el transcurso de su operatividad y en la toma de decisiones, ha funcionado en el contexto de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Así lo confirman las siguientes disposiciones del Reglamento Interior de dicha dependencia, mediante las cuales se establece el órgano desconcentrado

³⁸⁹ Página oficial WEB del INEGI: <http://www.conapo.gob.mx>: “*México en cifras*”.

³⁹⁰ Artículo 34 del REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN.

³⁹¹ El artículo 21 de la LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL dispone que “El Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos. Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto. Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quienes determine el Presidente de la República.”

dentro del Consejo, y además, con la naturaleza de ser otro cuerpo colegiado dentro del órgano colegiado principal:

“Artículo 36.- La Secretaría tendrá los siguientes órganos administrativos desconcentrados:

I. Centro de Investigación y Seguridad Nacional;

II. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal;

III. Archivo General de la Nación;

IV. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana;

V. Instituto Nacional de Migración;

VI. Secretaría General del Consejo Nacional de Población;

VII. Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados;

VIII. Secretaría Técnica de la Comisión para Asuntos de la Frontera Norte;

IX. Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas lustradas;

X. Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales, y

XI. Centro Nacional de Prevención de Desastres.”

“Artículo 74.-

*Las funciones operativas del Consejo Nacional de Población estarán a cargo de un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que tendrá la denominación de **Secretaría General del Consejo Nacional de Población** y contará con las unidades técnicas y administrativas que requiera para el desempeño de sus funciones y figuren en su estructura autorizada. El nombramiento y remoción del Secretario General, como titular de este órgano, serán facultad del Presidente del Consejo.”*

“Artículo 76.-

*La **Secretaría General** contará con un **Consejo Directivo** integrado por el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, quien lo presidirá; por el Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación; por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; por un representante de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quienes asistirán con voz y voto, y por el Contralor Interno en la Secretaría de Gobernación y el Secretario General del Consejo Nacional de Población, quienes intervendrán con voz, pero sin voto.*

Los miembros titulares del Consejo Directivo serán suplidos por un servidor público del área respectiva de rango inmediato inferior al de aquellos.

El Consejo se reunirá en sesión ordinaria por lo menos dos veces al año, y en sesión extraordinaria cuantas veces sea convocado por su Presidente.”³⁹²

Por lo visto, es necesaria una transformación de fondo en el CONAPO, para deslindarlo totalmente de su dependencia con el Ejecutivo Federal.

Cómo ya se indicó, lo cierto es que fue concebido sólo como un consejo o comisión de varias dependencias y entidades de la administración pública federal, para determinar la política poblacional en el Estado Mexicano.

Sin embargo, considero que esa función es de tal trascendencia y tan relacionada con el desarrollo nacional, que no es posible mantener un disfraz

³⁹² REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Decreto de 29 de julio del 2002.

de “*consejo nacional*”, para ocultar otra actividad centralizada y burocratizada del Ejecutivo Federal.

Siguiendo lo señalado con respecto al *INEGI*, me parece conveniente una reforma estructural del *CONAPO* para convertirlo en otro órgano constitucional autónomo, o bien, incorporarlo al mismo *INEGI* o al nuevo órgano rector de la planeación nacional que se propone.

Lo importante a destacar es que el tipo de información que maneja el *CONAPO* pueda ser utilizada por el *COPLADEN* para los fines de la planeación del desarrollo nacional

En ese sentido, considero que la relación entre ambos órganos sería de tipo institucional, básica y necesaria.

4. EPÍLOGO.

A manera de epílogo, considero importante precisar las características que tendría el nuevo Sistema Nacional de Planeación Democrática en México que se propone en este trabajo de investigación.

Lo anterior, partiendo de una base fundamental: el sistema vigente es ineficaz desde el punto de vista jurídico, administrativo y económico.

México, no obstante haber tenido su propia evolución administrativa, no pudo escapar a la presión y exigencias externas para incorporar un sistema de planeación del desarrollo.

Pero, como en la mayoría de los países de Latinoamérica, esa construcción de un sistema de planeación, que tenía que evolucionar hacia estadios más

representativos y democráticos, colisionó de frente con el poderoso sistema presidencial.

Aún así, a pesar de llegar tarde ese proceso a mediados de la década de los años 70, en que se fincaban las bases para evolucionar de un sistema centralizado a otro de tipo democrático-representativo, veinte años después el proceso se tergiversó, y ocasionó un retroceso que lo hizo más burocrático.

Por tal razón, en el México del siglo XXI, caracterizado por el fin del antaño sistema presidencial (aunque guardando todavía fuertes competencias legales), con la alternancia democrática en el poder político, y con el surgimiento y consolidación de órganos constitucionales autónomos, es preciso finalmente modificar las estructuras del desarrollo y proponer un nuevo proyecto.

Este proyecto se fundamenta en el mismo texto constitucional que señala la obligación del Estado Mexicano de ser el rector de su desarrollo económico y social, procurando la realización de los propósitos sociales que contiene la misma norma fundamental, y todo, a través de una planeación democrática del desarrollo nacional.

Con ese sustento, el siguiente paso es la modificación de los textos legales vigentes y la incorporación de otros -principalmente de una nueva Ley de Planeación del Desarrollo Nacional-, que hagan posible la instrumentación y operatividad del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Este sistema tendría como características centrales ser democrático y obligatorio.

Democrático por la forma de representación, participación y ejecución de la planeación. Obligatorio, en el sentido de que toda resolución o acuerdo en la

materia forzosamente tiene que ser aplicado por los involucrados, garantizando con los instrumentos legales respectivos las formas de exigir ese cumplimiento o sancionar su omisión.

El sistema se cimentaría en un solo punto: el órgano rector de la planeación.

Dicho órgano sería un consejo nacional, (se propone la denominación de “*Consejo de Planeación del Desarrollo Nacional*” o *COPLADEN*, siguiendo la redacción del texto constitucional), compuesto de un órgano técnico especializado y una asamblea representativa.

Estos dos componentes serían clave para asegurar la eficiencia y el carácter democrático de todo el sistema.

La asamblea sería el órgano representativo de la sociedad mexicana, como foro para discutir, analizar, aprobar, rechazar o modificar los proyectos y propuestas que presente el órgano técnico.

Esa asamblea tendría la representación más amplia y completa de los diversos sectores que integran la sociedad mexicana, funcionando de la manera más proporcional y equitativa con respecto a los intereses de dichos sectores.

Precisamente esa representación garantizaría el carácter democrático del sistema y sería el factor decisivo para establecer su carácter obligatorio. Nadie, que esté debidamente representado en la asamblea, podría negar la observancia y cumplimiento de sus resoluciones. Sobre todo, si está de por medio el desarrollo general del país.

Por su parte, el órgano técnico sería un cuerpo especializado de destacados y reconocidos profesionales de las diversas materias y áreas que inciden en las políticas del desarrollo.

Ese grupo de expertos y profesionales, aseguraría la seriedad y factibilidad de las propuestas y proyectos; los que, desde luego, estarían sometidos al pleno de la asamblea.

El titular del órgano técnico, sería a la vez presidente de la asamblea. Esto es, una destacada personalidad (académica y de investigación) que pondría la imparcialidad y seriedad en los trabajos del Consejo.

Por supuesto que el carácter de Presidente del *COPLADEN* sería de la mayor importancia para el país. Pero sería un cargo técnico y no político, asegurando, mediante preceptos legales, que dicha persona no pueda representar a su vez a algunos de los sectores que conforman la asamblea.

En ese sentido, se podría señalar que con ello se estaría desarticulando peligrosamente las funciones de gobierno y de administración del Presidente de la República.

Al respecto, considero necesario referir varias observaciones:

- La rectoría económica y del desarrollo nacional a través de la planeación, constitucionalmente siempre ha estado a cargo del Estado Mexicano.
- A través de una norma reglamentaria y disposiciones secundarias, se ha pasado esa responsabilidad exclusivamente al Ejecutivo Federal. Es decir, ni siquiera al sector público del Estado, que comprendería todos los poderes federales, así como lo correspondiente a estados y municipios.
- Por esa desviación, el Presidente de la República sólo ha utilizado el único medio que tiene a su alcance para operar dicho sistema: la

administración pública. Sin embargo, si bien en su concepción original se hablaba de un diseño operativo mediante dependencias globales o rectoras, ahora sólo se ha circunscrito a una sola: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Esta dependencia, con la fusión en lo correspondiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se convirtió en una auténtico gigante burocrático que ha tenido que diseminar lo concerniente a la planeación nacional en varias unidades administrativas menores en cuanto a jerarquía, pero igualmente exorbitantes en lo que concierne a su tamaño y esquema burocrático.
- Esas unidades administrativas generan un consumo enorme de gasto corriente para el presupuesto federal y, lo peor, no son capaces de operar con eficiencia el sistema de planeación nacional del desarrollo.
- La existencia del *COPLADEN* no atenta contra la labor de gobierno y de administración pública del titular del Ejecutivo Federal. Es más, también garantiza su participación en la misma asamblea y en la propuesta de los miembros del órgano técnico.
- Con ello, además se estaría dando fin a una labor ociosa, muy onerosa y de nula eficiencia: la elaboración, operatividad y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo.
- Por último, se garantizaría la congruencia con las transformaciones contemporáneas, al establecer un nuevo órgano constitucional autónomo en materia de planeación del desarrollo nacional.

También, resultaría necesario y fundamental la participación de otros órganos de vital importancia para el desarrollo del país, por el tipo de estudios e

indicadores que generan: el Banco de México, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el Consejo Nacional de Población.

Esas instituciones, serían un apoyo fundamental para la labor que desarrolle el nuevo órgano rector de la planeación del desarrollo económico y social.

Otro aspecto fundamental es con respecto al Plan Nacional de Desarrollo. En el nuevo sistema, sólo habría un "*Plan del Desarrollo Nacional*", propuesto desde el inicio de labores del *COPLADEN*, como el documento base para los trabajos permanentes de la planeación nacional.

Este esquema haría posible la actualización y constante revisión del plan de desarrollo, evitando la existencia de un solo documento que se reinventa cada seis años como sucede en la actualidad.

Asimismo, este plan rector o plan clave, permitiría la creación de los diversos programas específicos tendientes a lograr las metas particulares del desarrollo, por sectores determinados del mismo.

Con ello, el plan de desarrollo sería un verdadero plan nacional y no un documento utilizado como programa de gobierno, con aspectos totalmente subjetivos y propuestas intrascendentes o inviables.

Además, este sistema permitiría actuar ante sucesos coyunturales por la forma de seguimiento y evaluación del plan y de los programas que deriven del mismo.

El *Plan del Desarrollo Nacional* sería entonces un documento permanente, flexible, adaptado a las circunstancias, en constante evaluación y seguimiento; con metas en plazos viables de consecución de sus objetivos y de los previstos en cada programa.

De esta forma, la planeación sería una actividad permanente del Estado Mexicano, sin dudas o inquietudes del tipo de candidato o de partido político que llegue al poder. Lo fundamental sería que en cuestiones del desarrollo nacional, nadie puede pretender su fracaso.

Ningún partido político o candidato, por cuestiones de ideología o de principios políticos podría oponerse al progreso de su Nación. Menos aún, si ese desarrollo es un principio fundamental del pueblo mexicano plasmado en su constitución.

Si el tránsito marcado al iniciar el siglo XXI, ha hecho de México un país con una nueva perspectiva de desarrollo en todos sus aspectos, resulta por demás necesario e indispensable que se haga una auténtica reforma estructural que instituya definitivamente un sistema de planeación democrática del desarrollo.

Sin embargo y por lo visto en los capítulos precedentes, el reto de nosotros los mexicanos es muy grande y con peligros constantes. El desarrollo es un estadio que no es fijo; requiere una constante labor de preparación, de metas, de ejecución y de seguimiento que involucre a toda la sociedad en su conjunto.

Es necesario vencer inercias; abrirse paso hacia una ruta de verdadero progreso y no de formulas importadas de esquemas y contextos distintos a nuestra idiosincrasia, así como a nuestra riqueza histórica y cultural.

El camino está visible; la propuesta está hecha. Este autor ha querido con el presente trabajo de investigación, además de pretender obtener el grado de Doctor en Derecho, dejar plasmada una inquietud que por casi una década ha irrumpido en sus pensamientos.

Espero haber logrado que el lector comparta la misma percepción.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En el desarrollo económico y social de las naciones, la planificación o planeación ha representado una herramienta básica -útil y necesaria- para su consecución y mantenimiento.

Desde siempre, toda sociedad humana ha tenido la necesidad de fijarse metas, establecer procedimientos y recursos para lograrlas, así como responsables de su obtención.

Administración y planificación han sido determinantes para la evolución de la sociedad. Pero además, el derecho hizo posible que esos instrumentos pudieran tener eficacia, aplicación y desenvolvimiento.

Si bien el desarrollo fue -y sigue siendo- un proceso que, por circunstancias históricas, geográficas, culturales y hasta meramente coyunturales, sólo favoreció a algunas naciones, lo cierto es que tuvo su ímpetu en organizaciones sólidas, administrativas y de planeación, establecidas para ese fin.

El Estado moderno emerge de la confrontación histórica entre liberalismo económico e intervención pública, como el único garante del desarrollo integral de la nación. A través de su norma fundamental o constitución, prescribe y moldea el tipo de desarrollo al que aspiran los componentes que integran su elemento humano o población.

En ese sentido, toda planeación lleva implícita alguna forma de intervención del Estado en la economía. En otras palabras, para que exista planeación, es un requisito indispensable que el Estado decida de alguna forma su función rectora en la economía y, en general, en el desarrollo de la Nación.

SEGUNDA.- En México, considero necesario evaluar el contexto de la planeación nacional del desarrollo desde la perspectiva de tres principios rectores: el económico, el jurídico y el de la administración pública.

Desde el económico, es vital identificar la forma en que el Estado ha asumido el compromiso y la responsabilidad de conducir el desarrollo.

La Constitución Política de 1917 en vigor, establece en ese sentido dos cuestiones fundamentales: la rectoría del Estado y la preeminencia del interés general sobre el particular.

Así, la norma fundamental identifica esa actuación superior del Estado y prescribe los grandes anhelos a los que aspira el pueblo mexicano en cuestiones básicas de bienestar individual, familiar y social, seguridad jurídica y derechos políticos.

No obstante, esos preceptos sólo devienen en meras cuestiones propositivas o declarativas, cuando ni el orden jurídico y, en consecuencia, tampoco la actividad estatal, son capaces de cumplir, asegurar y mantener sus contenidos.

La ineficacia jurídica se produce cuando no se sanciona al infractor de un precepto legal o no se puede garantizar su cumplimiento.

Aquí es importante el cuestionamiento de si es factible que en la constitución mexicana se contengan preceptos propositivos o declarativos (que representan aspiraciones de su pueblo), sin posibilidad de garantizar su cumplimiento u observancia, o sin

sanción a sus infractores. Una constitución normativa es aquella que sus preceptos son vinculatorios y, por lo tanto, es eficaz.

Desde la perspectiva administrativa, el sistema de planeación nacional vigente descansa fundamentalmente en la actividad del ejecutivo federal; sin embargo, únicamente cuenta con un instrumento ejecutor: la administración pública.

El aparato administrativo solamente representa la función administrativa del Estado. En ese sentido, la actividad de planeación va más allá de esa concepción.

Si la idea de gobernabilidad se da en la expresión de ser “*guía*” de las grandes tareas que le corresponden al Estado, la planeación por su trascendencia es una acción de gobierno y no simplemente administrativa.

TERCERA.- En materia de planeación del desarrollo nacional en México, identifiqué tres etapas históricas concretas: la primera de desarrollo coyuntural post-revolucionario, en la cual, desde la construcción de un poderoso sistema presidencial, los gobiernos en turno establecían políticas económicas más bien conforme sucedían los acontecimientos internos y externos, que en una visión al futuro.

La segunda se caracterizó por la búsqueda de la modernización y de la reforma administrativas, además de la implantación de la estrategia de programación con base en el gasto público. En esta etapa, ante el crecimiento desmedido del aparato de la administración pública y la consolidación del sistema

presidencial, la inquietud de los gobernantes consistió en poner orden y actualizar la estructura administrativa desde la perspectiva generadora del gasto, es decir, el presupuesto de egresos.

Con ello, si bien se fijaron las bases para una reforma administrativa radical que prevalece hasta nuestros días, se centralizó todavía más la función, con controles sectoriales e institucionales y en materia de gasto público.

La tercera etapa la identifico como de creación e instauración de un sistema nacional de planeación de tipo centralizado-burocrático todavía vigente en la actualidad.

Ese sistema, aunque denominado “*democrático*”, se caracteriza por depender absolutamente del Ejecutivo Federal e implantar mecanismos de coordinación con las entidades federativas y de concertación e inducción con los particulares.

En ese sentido, la estrategia original fue la de crear dos dependencias rectoras, con base en las políticas de ingresos y de egresos respectivamente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Programación y Presupuesto; siendo ésta última, además, la responsable de la instrumentación del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Sin embargo, en relativamente poco tiempo (con tan sólo la aplicación de un Plan Nacional de Desarrollo y en plena vigencia de otro) la decisión presidencial dio un viraje radical: desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto y se transfieren sus funciones en materia de planeación y

programación a la dependencia rectora en las áreas de ingresos, fiscal y financiera.

Con ello, el proceso de evolución en materia de planeación no sólo se detuvo drásticamente, sino que se hizo todavía más centralizado y burocratizado, dispersándose en varias mega-unidades administrativas de jerarquía inferior dentro de la misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CUARTA.- El denominado “*Sistema Nacional de Planeación Democrática*” vigente en México es ineficaz desde una triple percepción: jurídica, económica y administrativa.

Jurídicamente adolece de ineficacia desde el momento en que no puede garantizar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales tendientes a conseguir el desarrollo integral de la Nación, así como al no hacer responsables de ello a quiénes en realidad determinan las decisiones fundamentales: el Presidente de la República y el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Desde el enfoque económico o de desarrollo, en veintitrés años de vigencia, con cuatro planes nacionales, no se ha podido instaurar una verdadera planeación del desarrollo y, por el contrario, los resultados arrojados difieren sustancialmente de lo consignado en el plan original.

Desde el punto de vista de la administración pública, el sistema actual centra toda la responsabilidad en materia de planeación en la dependencia rectora de la política de ingresos.

Sin embargo, operativamente, el sistema sólo se instrumenta de manera colegiada en la preparación y elaboración del documento "*Plan Nacional de Desarrollo*", y -para su evaluación y seguimiento- en una mega-unidad administrativa inferior que ya desde su denominación se destaca el enfoque administrativo que tiene: Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.

El proceso original era en el sentido de construir un sistema nacional de planeación con la creación de una dependencia especializada que no tuviera competencia en materia de ingresos públicos; es decir, delinearla a partir de la óptica del gasto público.

Esa fue la intención que justificó la evolución de la administración pública desde mediados del siglo pasado (cuando se intentaba crear una Secretaría de Planeación), para llegar a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En 1992, las reformas promovidas por la Presidencia de la República cambiaron ese proyecto, y la evolución del sistema – que pudo pasar del Ejecutivo Federal hacia la creación de un órgano autónomo- se detuvo de manera tajante.

Por esa razón, el sistema es ahora más que nunca un instrumento ineficaz.

QUINTA.- El Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene su sustento y fundamento en el texto de los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los

cuales se expresa de manera clara y sin lugar a dudas dos responsabilidades fundamentales del Estado: ser rector del desarrollo nacional y la de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.

Sin embargo, la ley reglamentaria en la materia (Ley de Planeación) traspasó esa competencia exclusivamente al Ejecutivo Federal.

Con ello, el carácter nacional del sistema pasó a ser fundamentalmente federal; se burocratizó su instrumentación y operación; se hizo de lado la responsabilidad de los altos funcionarios que toman las verdaderas decisiones y, el documento denominado *“Plan Nacional de Desarrollo”*, sólo representa un catálogo de propuestas y propósitos a manera de programa de gobierno del presidente en turno.

Por esa razón, el plan nacional y el sistema en su conjunto, no pueden garantizar los objetivos que dispone el texto constitucional: *“que el desarrollo nacional sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los mexicanos”*.

SEXTA.- El Sistema Nacional de Planeación Democrática adolece de las siguientes deficiencias: no es nacional, porque no puede asegurar de manera equitativa y objetiva la participación de los componentes de la República; no es democrático, porque los

mecanismos de participación y consulta a la población, no son auténticos y sí controlados desde unidades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encargadas de esa labor; y, por último, no existe planeación, en el sentido de que no se realiza una verdadera actividad planificadora del desarrollo, sino más bien, se establecen compromisos de gobierno a los que tampoco se garantiza su cumplimiento.

Por lo que hace al Plan Nacional de Desarrollo, es un documento elaborado, preparado e instrumentado desde unidades administrativas de una sola dependencia del Ejecutivo Federal; es un documento con vigencia para cinco años exclusivamente, aunque contenga proyecciones a largo plazo; no es flexible y, por lo mismo, generalmente es rebasado por circunstancias coyunturales, tanto internas como externas; no permite su evaluación final y, por lo que hace a las periódicas o anuales, se realizan en documentos denominados “*ejecutivos*” que no tienen difusión y no guardan relación con los objetivos generales señalados en el plan nacional.

Finalmente, la participación del Congreso de la Unión es meramente formal porque, aunque tiene la posibilidad de realizar opiniones u observaciones al plan nacional, casi siempre son después de iniciada su aplicación o ejecución, y no son vinculatorias para el Ejecutivo Federal.

SÉPTIMA.- Comparativamente, la planeación sólo puede ser vista desde el enfoque de la condición de desarrollo o de subdesarrollo; de riqueza o de pobreza; de independencia o de dependencia.

Por esa razón, debe analizarse en la situación de los países desarrollados y en subdesarrollo; además de lo que ocurre, por sus particulares características, en los países socialistas.

En los países desarrollados, la planeación no es esencial ni indispensable, sólo posible y conveniente. En los países socialistas es vitalmente necesaria, y para los países en subdesarrollo resulta indispensable aunque no esencial.

El subdesarrollo no es una etapa en un proceso de evolución hacia el desarrollo. Es un proceso histórico determinado, caracterizado por una condición de dependencia y sumisión con respecto a los países industrializados.

En ese tenor, es una ficción la aparente independencia entre desarrollo y subdesarrollo; por el contrario, existe una amplísima gama de interacción entre ambas situaciones, que fijan su permanencia.

La planeación es un instrumento útil en los países en subdesarrollo para poder cimentar su esquema de desarrollo de manera racional, ordenada y escalonada.

OCTAVA.- Coincidentemente, la aplicación formal de la planeación como herramienta en el desarrollo de los países de Latinoamérica, aconteció en la coyuntura histórica de la guerra fría, con la decisión de los Estados Unidos de América de combatir la expansión del socialismo internacional en el continente americano.

La denominada “*Alianza para el Progreso*”, formalizada después en la “*Carta de Punta del Este*”, fue una auténtica medida de presión a los países de América Latina a cambio de la necesaria ayuda económica a través de créditos y préstamos con la banca internacional.

En esa coyuntura, iniciada la década de los años 60 del siglo XX, las principales naciones latinoamericanas incorporaron a sus particulares estructuras administrativas y de gobierno las técnicas y los mecanismos de la planeación del desarrollo.

Un denominador tuvieron en común: con la vigencia de poderosos sistemas presidenciales y nula vida democrática, con controles políticos eficaces para mantener el poder político, la función planificadora se convirtió en una actividad más del ejecutivo y, en la mayoría de los casos, directamente dependiente de la oficina del Presidente de la República.

Inclusive, desde la misma *ONU* se estableció un órgano regional especializado (*CEPAL*) en supervisar y asesorar la instauración de los sistemas de planeación nacional del desarrollo.

No existe evidencia formal de que, en el caso de México, esa haya sido la razón de las etapas de reforma y modernización administrativas así como de ordenación en el mecanismo de presupuestación del gasto público; sin embargo, coincide muy bien con ello, además de la más fuerte y decidida inversión extranjera (principalmente de capital norteamericano) y de endeudamiento externo, para llegar finalmente en 1983 a la instauración del sistema de planeación vigente.

NOVENA.- No obstante esa imposibilidad objetiva de realizar un análisis comparativo en materia de planeación, para este autor destacan los casos de las Repúblicas de Francia y de Colombia, por sus peculiares características que pueden aplicarse en el contexto mexicano.

En lo que respecta a Francia, tenemos la existencia de una asamblea representativa -el *Consejo Económico y Social* - con dos características fundamentales: con rango constitucional y de ámbito nacional.

Claro está que se trata de un órgano consultor y de asesoría, que emite recomendaciones y criterios para la consideración de los órganos del Estado. Sin embargo, es un foro muy importante por su representación nacional y porque sus resoluciones son tomadas con seriedad por los poderes del Estado.

En el caso de Colombia, a diferencia de las otras naciones latinoamericanas (incluido México), tenemos un organismo técnico altamente especializado que, si bien interactúa únicamente con el Poder Ejecutivo, reviste importancia en la vida nacional debido a su destacada labor profesional en materia de planeación del desarrollo.

DÉCIMA.- Como colofón a esta investigación, el autor propone una modificación radical en el Sistema Nacional de Planeación Democrática en México, con la finalidad de que sea eficaz no sólo jurídicamente sino también en su operatividad, a la luz de los postulados que contiene nuestro texto constitucional.

En ese sentido se propone una transformación sustancial que haga posible la existencia de un sistema democrático pero obligatorio, representativo y jurídicamente eficaz.

El eje central de esa propuesta radica en el órgano rector de la planeación. Se propone la existencia de un órgano ampliamente representativo y a la vez técnico-especializado, que este autor denomina “*Consejo de Planeación Nacional del Desarrollo (COPLADEN)*”.

El sistema de planeación debe ser integral en un doble aspecto: por la forma de representación, participación y decisión de todos los sectores de la sociedad mexicana, así como por la responsabilidad que debe asumir toda la sociedad en la toma y ejecución de esas decisiones.

México construyó su sistema de planeación con base en las características que tenía su sistema político y su economía, así como en el desarrollo de su administración pública. Sin embargo, desde el punto de vista normativo, el primer paso resultó vital: incorporar en nuestra constitución la premisa sobre el establecimiento de un Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Con ello, los cimientos estaban listos para edificar el tipo de sistema y de órgano rector que mejor se adaptara al contexto nacional. Si bien, esa primera fase fue un sistema centralizado de tipo burocrático, ahora es necesario continuar con el siguiente paso: establecer un órgano colegiado ampliamente representativo de todos los sectores de la sociedad, con un órgano técnico que produzca los proyectos que deban ser

sometidos a la asamblea y cuyas directrices o resoluciones puedan ser observadas de manera obligatoria.

En resumen, el sistema debe tener las siguientes características: ser nacional, obligatorio, técnico y democrático. Mientras que el órgano rector, nacional y representativo, debe tener autonomía técnica y funcional, lo que se garantiza con la creación de un órgano constitucional autónomo.

El órgano rector en materia de planeación nacional necesariamente debe compartir las características de un órgano constitucional autónomo, pero además debe pensarse en otras: por un lado, ser un órgano estrictamente técnico y, por el otro, tener la naturaleza de una asamblea constitucional.

Asimismo, el órgano debe contar con el apoyo de la información que generan tres instituciones especializadas del Estado: el Banco de México, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el Consejo Nacional de Población.

Otro aspecto fundamental es con respecto al Plan Nacional de Desarrollo. En el nuevo sistema, sólo habría un *“Plan del Desarrollo Nacional”*, como documento base para los trabajos permanentes de la planeación en el Estado Mexicano.

Este plan rector, haría factible la creación de los diversos programas específicos tendientes a lograr las metas particulares del desarrollo, por sectores determinados del mismo. Con ello se tendría un verdadero plan nacional -que además permitiría actuar ante sucesos coyunturales, por ser flexible-, y no el documento actual que parece más un programa de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel.- *“Teoría General del Derecho Administrativo”*. Editorial Porrúa. 5ª edición. México, 1983.

AGUDELO Villa, Hernando. *“La Revolución del Desarrollo. Origen y Evolución de la Alianza para el Progreso”*. Editorial Roble. 1ª edición. México, 1966.

ALVAREZ LEDESMA, Mario I. .- *“Introducción al Derecho”*. McGraw-Hill. 1ª edición. México, 1995.

ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc.- *“México y su Desarrollo Económico”*. LIMUSA, Noriega Editores. 1ª edición. México, 1999.

ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc.- *“Nacimos Endeudados”*. Noriega Editores. 1ª edición. México, 1989.

ARAGÓN, Manuel.- *“Sobre las Nociones de Supremacía y Supralegalidad Constitucional”*. Revista de Estudios Políticos. No. 50. Enero – Marzo. Madrid, 1986.

BETTELHEIM, Charles.- *“Planificación y Crecimiento Acelerado”*. Fondo de Cultura Económica. 5ª reimpresión. México, 1984.

BOBBIO, Norberto.- *“Sobre el Principio de Legitimidad”*, en *“Contribución a la Teoría del Derecho”*. Editorial Debate. Madrid, 1990.

BOFIA BOGGERO, Luis María.- Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXIV. Editorial Deriskill, S.A.. Buenos Aires, 1989.

BONIFAZ ALFONZO, Leticia. *“El Problema de la Eficacia en el Derecho”*. Editorial Porrúa, 2ª edición. México, 1999.

CARBONELL, Miguel.- *“Una Aproximación al Concepto de Constitución”*. El Foro. Revista del Colegio de Abogados, A.C. Décima Época. Tomo XI. No. 1. 1er. semestre. México, 1998.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime.- *“Justificación de los Órganos Constitucionales Autónomos”*. Revista de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, A.C.. No. 2. México, invierno 2000 – 2001.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime F.- *“Una Constitución para la Democracia. Propuesta para un nuevo orden constitucional”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1ª reimpresión. México, 2000.

CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio.- *“Las Empresas Públicas en México”*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S. A.. 1ª edición. México, 1983.

CASTAÑEDA, Jorge G. .- *“La Herencia”*. Editorial Punto de Lectura. 1ª edición. México, 2000.

CATALDI, Guiseppe.- *“Lineamientos de Ciencia de la Administración”*. Editorial Dott A. Giuffrè. Tomo I. Milán, Italia. 1973.

CECEÑA CERVANTES, José Luis.- *“Introducción a la Economía Política de la Planificación Económica Nacional”*. Fondo de Cultura Económica. 1ª reimpresión. México, 1978.

CECEÑA CERVANTES, José Luis.- *“México en la Órbita Imperial”*. Ediciones El Caballito. 17ª edición. México, 1970.

COLLIER, Peter y HOROWITZ, David.- *“Los Kennedy”*. Tusquets Editores. 1ª edición en español. Vol. 1 y 2. México, 1984.

CORDERA CAMPOS, Rolando y TELLO MACÍAS, Carlos. *“México, la Disputa por la Nación”*. Editorial Siglo XXI editores. 1ª edición. México, 1981.

CROSSMAN, R. H. S.- *“Biografía del Estado Moderno”*. Fondo de Cultura Económica. 1ª edición. México, 1965.

CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz.- *“Planeación, Programación y Presupuestación”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Serie Doctrina Jurídica No. 145. 1ª edición. México, 2003.

Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados. *“Ley de Planeación”*. LII Legislatura. 28 de diciembre de 1982. No. 58.

Diccionario de la Real Academia Española.- Editorial ESPASA.. 21ª edición. México, 2000.

Diccionario Larousse de la Lengua Española. Larousse Editorial. 56ª reimpresión. México, 2004.

Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Vol. I. Tomo I. Serie II. En Enciclopedia Parlamentaria de México. Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 1ª edición. México, 1997.

Discusiones sobre la Carta Democrática Interamericana. Documentos OEA/Ser.G. CP/doc.3494/01 rev. 1. 16 julio 2001. Departamento de Información Pública.

DROMI, Roberto.- *“Derecho Administrativo”*. Ediciones Ciudad Argentina. 4ª edición. Buenos Aires, 1995.

ELLMAN, Michael.- *“La Planificación Socialista”*. Fondo de Cultura Económica. 1ª edición en español. México, 1983.

ENTRENA CUESTA, Rafael.- *“Curso de Derecho Administrativo”*. Volumen I/2. Editorial Tecnos. 10ª edición. Madrid, 1994.

FAJNZYLBER, Fernando.- *“Sobre la reestructuración del capitalismo y sus repercusiones en la América Latina”*. El Trimestre Económico, No. 184. México, octubre-diciembre de 1979.

FARJAT, Gerard.- *“Droit Economique”*. Thémis, Presses Universitaires dux France. 443 p.p.. Reseña Bibliográfica y traducción al español por Hugo Rangel Couto. Revista de la Facultad de Derecho. Tomo XXVIII. Enero-abril 1978. No. 109. UNAM. 1ª edición. México, 1978.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge.- *“El Derecho Administrativo Mexicano en el umbral del Tercer Milenio”*, en *“Estudios en Homenaje a Ignacio Burgoa Orihuela”*. Varios autores. Facultad de Derecho. UNAM. Editorial Porrúa. 1ª edición. México, 2004.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge.- *“El Estado Empresario”*. Universidad Nacional Autónoma de México. Serie G. Estudios Doctrinales 75. 1ª edición. México, 1982.

Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca. Publicación Cuatrimestral. *“Plutarco Elías Calles desde su Exilio 1936 – 1940”*. México. Enero-abril 2004.

FIRGAU YÁNEZ, Konrad.- *“La Planificación, su inclusión dentro del cuadro general de formación del jurista”*. Revista del Ministerio de Justicia No. 104. Abril-junio. Venezuela, 1979.

FRAGA, Gabino.- *“Derecho Administrativo”*. Editorial Porrúa. 25ª edición. México, 1986.

FURTADO, Celso.- *“El Desarrollo Económico: un mito”*. Siglo XXI Editores. 9ª edición. México, 1988.

FURTADO, Celso.- *“La Economía Latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos”*. Siglo XXI Editores. 24ª edición. México, 2001.

FURTADO, Celso.- *“Teoría y Política del Desarrollo Económico”*. Cuarta Parte: “El Subdesarrollo”. 15ª edición. Siglo XXI Editores. México, 1999.

H. Cámara de Diputados. *“Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, que presenta el Ejecutivo Federal a la H. Cámara de Diputados”*. Secretaría

General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Bibliotecas. México, 1995.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio.- *“Tres Textos Precursores en el Constitucionalismo Social”*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Tomo I. No. 27. UNAM. México, 1968.

GARIBALDI, José Alberto.- *“Globalización e Instituciones Nacionales”*, en *“Derecho, Estado y Globalización”*. ISONOMÍA. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho. No. 11. Octubre de 1999. ITAM. 1ª edición. México, 1999.

GARRIDO, Luis Javier.- *“El Partido de la Revolución Institucionalizada. Medio Siglo de Poder Político en México. La Formación del Nuevo Estado en México (1928 - 1945)”*. Siglo XXI Editores. Secretaría de Educación Pública. 1ª edición. México, 1986.

GEOFFREY, Denton, FORSYTH, Murria y MACLENNAN Malcolm.- *“Planeación y Política Económica en la Gran Bretaña, Francia y Alemania”*. Siglo XXI Editores. 1ª edición. México, 1970.

GIL RENDÓN, Raymundo.- *“¿Qué son los Órganos Constitucionales Autónomos?”*. Revista de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, A.C.. No. 2. México, invierno 2000 – 2001.

GÓMEZ GRANILLO, Moisés.- *“Breve Historia de las Doctrinas Económicas”*. Editorial Esfinge. 8ª edición. México, 1979.

GUERRERO, Omar.- *“La Administración Pública del Estado Capitalista”*. Instituto Nacional de Administración Pública. 1ª edición. México, 1980.

HAYES, Carlton J.H..- *“El Nacionalismo, una Religión”*. Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana. 1ª edición en español. México, 1960.

HELLER, Hermann.- *“Teoría del Estado”*. Fondo de Cultura Económica. 6ª reimpresión. México, 1971.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia.- *“La Nueva Relación entre Legislativo y Ejecutivo. La política Económica 1982 - 1997”*. El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, Instituto Politécnico Nacional y Fondo de Cultura Económica. 1ª edición. México, 1998.

HERRERA PÉREZ, Agustín.- *“La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos. Diversas leyes que la regulan con diferentes procedimientos y ante una misma institución”*. (Trabajo de Investigación para obtener el Premio Nacional de Administración Pública). Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1988.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL. *“Discusiones Sobre Planificación”*. Siglo XXI Editores. 19ª edición. México, 1997.

JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg.- *“Administración Pública para el Desarrollo Integral”*. Fondo de Cultura Económica. 2ª edición. México, 1975.

KAPLAN, Marcos.- *“Intervencionismo del Estado y Empresa Pública en la América Latina Contemporánea: Los Aspectos Políticos e Institucionales”*. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXX. Enero-Abril 1980. No. 115. UNAM. 1ª edición. México, 1982.

KELSEN, Hans.- *“Teoría Pura del Derecho”*. Editorial Porrúa, 9ª edición. México, 1997.

KRAUZE, Enrique.- *“El Sexenio de Miguel De la Madrid. México Siglo XX”*. Tusquets Editores. 1ª edición. México, 1999.

KRAUZE, Enrique.- *“La Presidencia Imperial. Ascenso y Caída del Sistema Político Mexicano”* y *“Biografía del Poder”*. Tusquets Editores. México, 1987.

LARES MARTINEZ, Eloy.- *“Manual de Derecho Administrativo”*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. 5ª edición. Caracas, 1983.

LAVRETSKI, José. *“Salvador Allende”*. Editorial Progreso. 1ª edición al español. Moscú, 1978.

LOMELÍ, Leonardo y ZEBADÚA, Emilio.- *“La Política Económica de México en el Congreso de la Unión (1970 – 1982)”*. El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, Instituto Politécnico Nacional y Fondo de Cultura Económica. 1ª edición. México, 1998.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio.- *“Globalización, Estado Nacional y Derecho”*, en *“Derecho, Estado y Globalización”*. ISONOMÍA. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho. No. 11. Octubre de 1999. ITAM. 1ª edición. México, 1999.

LÓPEZ PORTILLO, José.- *“Mis Tiempos. Biografía y Testimonio Político”*. Parte Primera. Fernández Editores. 1ª publicación. México, 1988.

MAIRAL JIMÉNEZ, Fernando.- *“El Derecho Constitucional a la Igualdad en las Relaciones Jurídicas de Empleo Público”*. Editorial Tecnos. 7ª edición. Madrid, 1988.

MARCZEWSKI, Jean.- *“¿Crisis de la Planificación Socialista?”*. Fondo de Cultura Económica. 1ª reimpresión. México, 1979.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael.- *“Derecho Administrativo. 1º y 2º Cursos.”* Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Oxford University Press. 4ª edición. México, 1999.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.- *“Derecho Administrativo”*. Editorial Oxford. 4ª edición. México, 2000.

MATUS, Carlos.- *“Estrategia y Plan”*. Siglo XXI Editores. 11ª edición. México, 1998.

MORENO SÁNCHEZ, Manuel.- *“Crisis Política de México”*. Editorial Extemporáneos. 1ª edición. México, 1970.

NAVA NEGRETE, Alfonso.- *“Derecho Administrativo Mexicano”*. Fondo de Cultura Económica. 1ª reimpresión. México, 1996.

OROZCO ENRIQUEZ, J. Jesús.- *“El Sistema Presidencial y su Evolución”*. En *“El Sistema Presidencial Mexicano (Algunas Reflexiones)”*. Editorial Porrúa. 1ª edición. México, 1988.

PÉREZ DUARTE y NORAÑO, Alicia Elena.- *“El Derecho ante los problemas Socio-económicos de México”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie I. Derecho Económico, No. 8. UNAM. México, 1982.

POULANTZAS, Nicos.- *“Fascismo y Dictadura”*. Siglo XXI Editores, 1ª edición en español. México, 1971.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.- *“Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988 – 1994”*. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.- *“El Marco Legislativo para el Cambio”*. Iniciativa del Ejecutivo Federal, 3 de diciembre de 1982. Vol. 2. México, 1983.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.- *“Los Presidentes de México. Discursos Políticos”*. El Colegio de México. Tomo V. México, 1988.

RABASA, Emilio O. .- *“Historia de las Constituciones Mexicanas”*. 1ª reimpresión. UNAM. México, 1997.

RANGEL COUTO, Hugo.- *“El Derecho Económico”*. Editorial Porrúa, S.A. 1ª edición. México, 1980.

REY ROMAY, Benito.- *“La Ofensiva Empresarial contra la Intervención del Estado”*. Siglo Veintiuno Editores. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. 1ª edición. México, 1984.

SÁENZ ARROYO, José.- *“Bases Constitucionales de la Planeación en México”*, en *“Aspectos Jurídicos de la Planeación en México”*. Secretaría de Programación y Presupuesto. Editorial Porrúa, S. A. 1ª edición. México, 1981.

SANSORES BETANCOURT, Juan Carlos.- *“Los Órganos Autónomos en la Administración Pública Mexicana”*. Revista de la Facultad de Derecho. UNAM. Tomo LIII. No. 239. México, 2003.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.- *“Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento”*. Diario Oficial de la Federación de 12 de agosto del 2005.

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO.- *“Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988. Poder Ejecutivo Federal”*. Parte I. *“La Política del Estado Mexicano”*. 1ª edición. México, 1983.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo II. Abril de 1996. Tesis P. LX/96. Pleno.

Semanario PROCESO. No. 790. México, diciembre de 1991.

Serie Documental *“Antología de la Planeación en México”*. XX Tomos. Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Fondo de Cultura Económica. México. Ediciones de 1985 a 2000.

SERRA PIÑAR, Carlos.- *“Naturaleza de la Relación Jurídica que une al Funcionario con la Administración”*. Revista de Administración Pública. Instituto de Administración Pública. No. 12. Alcalá de Henares, 1987.

SERRA ROJAS, Andrés. *“Derecho Administrativo. Primer Curso”*. Editorial Porrúa. 17ª edición. México, 1996.

SHIRER, William L.- *“Historia de la II Guerra Mundial y del III Reich”*. Instituto Gallach. IV Tomos. Barcelona, 1980.

SHULGOVSKI, Anatol.- *“México en la Encrucijada de su Historia”*. Ediciones de Cultura Popular. 7ª reimpresión. México, 1980.

SILVA SILVA, Jorge Alberto.- *“Derecho Procesal Penal”*. Edit. Harla. 2ª edición. México, 1995.

STREETEN, Paul.- *“Fronteras de los Estudios Sobre el Desarrollo”*. Fondo de Cultura Económica. 1ª edición en español. México, 1982.

SUÁREZ, Luis.- *“Echeverría rompe el silencio”*. Editorial Grijalbo. 5ª edición. México, 1979.

TAIBO II, Paco Ignacio.- *“Cárdenas de Cerca”*. Editorial Planeta. 1ª edición. México, 1994.

TAMAYO y SALMORAN, Rolando.- *“Elementos para una Teoría General del Derecho”*. Themis. 2ª edición. México, 1998.

TARLÉ, E. V. .- *“Historia de Europa”*. Editorial Futuro. 1ª edición. Buenos Aires, 1960.

TINBERGEN, Jan.- *“La Planeación del Desarrollo”*. Fondo de Cultura Económica. 7ª reimpresión. México, 1982.

TORRES GAITÁN, Ricardo.- *“La Administración Pública como instrumento para el Desarrollo Económico”*, en *“Memoria del Seminario sobre Planeación Socio-Económica, Derecho Administrativo y Administración Pública”*. Facultad de Derecho. UNAM. México, 1965.

URZÚA, Carlos M.- *“Medio Siglo de Relaciones entre el Banco Mundial y México”*. El Colegio de México. Serie Jornadas. No. 132. 1ª edición. México, 2000.

UVALLE BERRONES, Ricardo.- *“El Gobierno en Acción. La Formación del Régimen Presidencial de la Administración Pública”*. Fondo de Cultura Económica. 1ª edición. México, 1984.

VALENCIA CARMONA, Salvador.- *“Derecho, Autonomía y Educación Superior”*. UNAM. 1ª edición. México, 2003.

VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel.- *“Evolución Histórica de los Aspectos Jurídicos de la Planeación en México”*. En *“Aspectos Jurídicos de la Planeación en México”*. Secretaría de Programación y Presupuesto. Editorial Porrúa. 1ª edición. México, 1981.

WEBER, Max.- *“Economía y Sociedad”*. Fondo de Cultura Económica. Undécima reimpresión. México, 1997.

WIONCZEK, Miguel S. – *“Antecedentes e Instrumentos de Planeación en México”*, en *“Bases para la Planeación Económica y Social de México”*. Editorial Siglo XXI Editores. 1ª edición. México, 1976.

WITKER, Jorge.- *“La Coordinación Estatal y Municipal en el contexto de la Planificación en México”*. Estudios de Derecho Económico V. Serie I. No. 14. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1ª edición. México, 1986.

ZEBADÚA, Emilio.- *“Banqueros y Revolucionarios: La Soberanía Financiera de México, 1914 – 1929”*. Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México. 1ª edición. México, 1994.

LEGISLACIÓN.-

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. Diario Oficial de la Federación de 14 de mayo de 1986.

LEY GENERAL DE POBLACIÓN. Diario Oficial de la Federación de 7 de enero de 1974.

LEY DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA. Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1980.

LEY DE PLANEACIÓN. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1983, con reformas de 13 de junio del 2003.

LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO, Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1917, con reformas de 1921.

LEY DE SECRETARÍAS y DEPARTAMENTOS DE ESTADO. Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1935.

LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO. Diario Oficial de la Federación de 21 de diciembre de 1946.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO. Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 1993.

LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL. Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1947 y de 31 de diciembre de 1970.

LEY SOBRE PLANEACIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA. Diario Oficial de la Federación de 12 de julio de 1930.

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. Diario Oficial de la Federación de 26 de enero de 1990.

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN. Decreto de 13 de abril del 2000.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto de 6 de septiembre de 1996, con reformas de 1997, 1998, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004.

DOCUMENTOS DE PLANEACIÓN.-

PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980 – 1982. México. Diario Oficial de la Federación de 15 de abril de 1980.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983 – 1988. México. Diario Oficial de la Federación de 30 de mayo de 1983.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989 – 1994. México. Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo de 1989.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995 – 2000. México. Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo de 1995.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001 – 2006. México. Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo del 2001.

PÁGINAS WEB:

Nacionales.-

Página oficial WEB de BANXICO: <http://www.banxico.org.mx>. *“Información Financiera y Económica. Indicadores Económicos y Financieros”*.

Página oficial WEB del INEGI: <http://www.inegi.gob.mx>. *“Información Estadística y Geográfica”*.

Página oficial WEB del CONAPO: <http://www.conapo.gob.mx>. *“México en cifras”*.

Internacionales.-

Página WEB oficial de la ONU: www.un.org.

Páginas Oficiales WEB *du Ministère des Affaires Etrangères de la République Française*: <http://www.diplomatie.gouv.fr>, y <http://www.legifrance.gouv.fr>; así como del *Conseil Economique et Social*: <http://www.conseil-economique-et-social.fr> (Textos en francés)

Portal oficial del Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE): www.insee.fr. - “Les grandes indicateurs”. (Texto en francés).

Página Oficial WEB de la *Presidencia de la República Española*: <http://www.la-moncloa.es>

Página Oficial WEB de la *Presidencia de la Nación Argentina*: <http://www.presidencia.gov.ar>

Página Oficial WEB *Portal del Gobierno de Bolivia*: <http://www.presidencia.gov.bo>

Página Oficial WEB *República Federativa do Brasil*: <http://www.brasil.gov.br/governofederal>

Páginas Oficiales WEB de la *República de Colombia* y del *Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia*: <http://www.presidencia.gov.co> y <http://www.dnp.gov.co>

Páginas Oficiales WEB de la *República de Costa Rica*: <http://www.casapres.go.cr>, y del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica: <http://www.mideplan.go.cr>

Páginas Oficiales WEB *Presidencia de la República de Chile*: <http://www.presidencia.cl>, y del Ministerio de Planificación y Cooperación: <http://www.mideplan.cl>

Página Oficial WEB del *Gobierno Nacional de la República del Ecuador*: <http://www.presidencia.gov.ec>

Página Oficial WEB de la *República de Guatemala*: <http://www.guatemala.gob.gt>

Páginas Oficiales WEB de la *República de Nicaragua*: <http://www.presidencia.gob.ni>, y de la Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia de la República: <http://www.secep.gob.ni>

Páginas Oficiales WEB de la *República del Paraguay*: <http://www.presidencia.gov.py>, y de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República: <http://www.stp.gov.py>

Páginas Oficiales WEB de la *República Oriental del Uruguay*: <http://www.presidencia.gub.uy>, y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay: <http://www.opp.gub.uy>

Páginas Oficiales WEB de la *República Bolivariana de Venezuela*: <http://www.presidencia.gov.ve>, y del Ministerio de Planificación y Desarrollo: <http://www.mpd.gob.ve>

