

881209
14
rej.



UNIVERSIDAD ANAHUAC, A.C.

ESCUELA DE DERECHO
Incorporada a la
Universidad Nacional Autónoma de México

**ANALISIS DE LA
PLANEACION ECONOMICA
Y SOCIAL EN MEXICO**

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
JUAN RAYMUNDO MALDONADO HERNANDEZ

MEXICO, D.F., 1988

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

ANALISIS DE LA PLANEACION
ECONOMICA Y SOCIAL EN MEXICO

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

PAGE.

1). Alemania	17
2). U.R.S.S.	57
3). Francia	69
4). Inglaterra	75
5). Estados Unidos de Norteamérica	82
6). Latinoamérica	90

CAPITULO II

MARCO DE LA PLANEACION
ECONOMICA Y SOCIAL

1). La Administración en General	99
2). La Administración Pública en Particular	103
3). Fases del Proceso Administrativo	113
4). La Planeación como parte del Proceso Administrativo	117
5). Teorías de la Planeación Económica y Social.	126

CAPITULO III

EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO, REFERIDO A LA PLANEACION
ECONOMICA Y SOCIAL DE ALGUNOS LIDERES POLITICOS
MUNDIALES ASI COMO SU REPERCUSION EN MEXICO

1). Ronald Reagan	133
2). Margaret Thatcher	143
3). Mijail Gorbachov	147
4). Francois Mitterrand	153
5). Miguel de la Madrid Hurtado	159

CAPITULO IV
EL REGIMEN JURIDICO DE LA PLANEACION
ECONOMICA Y SOCIAL EN MEXICO

	<u>PAGS.</u>
1). Corrientes Teóricas Adoptadas en México	169
2). Análisis de los Fundamentos Constitucionales de la Planeación en México (25, 26, 27), y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	174
3) Instrumentos Jurídicos que regulan la Planeación Económica y Social de nuestro país. El Plan - Nacional de Desarrollo, Ley de Planeación y -- otras disposiciones legales, así como el Proyec- -te Nación. (PIRE) (PAC) (PASE).	179

CAPITULO V

ASPECTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y LATENTES
DE LA PLANEACION EN MEXICO Y LA PROBLEMATICA
QUE ESTA MANIFIESTA, ASI COMO ALGUNAS
PROPUESTAS DE AJUSTE

211

C O N C L U S I O N E S

223

BIBLIOGRAFIA GENERAL

233

ANEXOS

243

Capítulo I

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

1). Alemania

Como nota de introducción al presente Capítulo, considero importante - aclarar el hecho de que aunque en algunas partes se vean lapsos muy grandes entre las fechas citadas en el presente trabajo, es resultado de que en el mismo sólo presentan los avances que en materia de planeación tuvieron los diferentes países en su desarrollo como naciones, por lo cual, sólo me refiero a lo que considero, como puntos álgidos, para entender, dentro del ámbito de la planeación primaria, lo que ha llevado a los Estados Modernos a su actual condición política, económica y social; así pues, no pretendo hacer una recopilación histórica, puesto que sería demasiado intrascendente, ya que desfasaría el sentido original de esta tesis, aunque si bien es cierto tendría que apoyarme en ella - en circunstancias especial, por lo tanto pretendo un análisis significativo de los mecanismos políticos, que derivaron posteriormente, en la Planeación Moderna.

Se hace necesario aclarar que la Alemania actual se conformó de una - urdimbre desconcertante y complicada de unidades políticas y no como algunos autores piensan, del Sacro Imperio Romano, ya que no constituía en sí mismo un Estado unificado. Tenía un Emperador, elegido nominalmente por un pequeño grupo de nobles legos y eclesíasticos aunque siempre el elegido era un príncipe de la Casa de los Habsburgo. Existía una Dieta u Organismo Legislativo. Este Imperio-Federación más o menos vaga, de principados soberanos, era, según dijo Voltaire (2), "ni sacro, ni romano", ni "imperio" en el sentido auténtico - de la palabra, puesto que se encontraba extremadamente dividido. Considero -

que este primer intento de organización política, jamás hubiera podido salir adelante por sí misma y mucho menos de ella, una Alemania unificada, por esta razón que parece explicar el porqué al final de cuentas Napoleón I la borró del mapa en 1806.

De lo anterior, puedo afirmar que el verdadero origen de la Alemania unificada, se encuentra en los anales de su historia, en un principado pequeño situado en la parte septentrional del territorio Alemán conocido como Brandenburgo, del que salieron sus primeros gobernantes pertenecientes a la Dinastía de los Hohenzollern, y quienes gobernaron de principios del siglo XVII y hasta finales del siglo XVIII. Hago notar este muy nuevo pasaje histórico, puesto que de él derivaremos la Constitución del Reino de Prusia, ya que en 1701 dicha dinastía abandonó el título de Electores de Brandenburgo, para asumir el de Reyes de Prusia. (3).

Así, Federico "El Grande" de Prusia (1740-1786) se apoderó de varias partes de Austria y aunque logró convertir a Prusia en una de las principales potencias europeas, vemos como las porciones alemanas de la Europa Central seguían divididas en más de 1800 entidades políticas independientes o pequeños reinados (4) regidas por soberanos absolutos y, en los que continuaban las reminiscencias del feudalismo u la población servil. Así durante muchos años se conserva esta estructura de Estado y entidades políticas independientes, hasta la invasión napoleónica en los primeros años del siglo XIX (1803).

2 Howard, B. E.: The Politics Of Cf Prussian Army, Oxford University y Press, 1a., O.U., Nueva York, 1955, P. 225 CFR.

3 LOWLL, A. LOYD.: The Governments And Parties Of Continental Europe, (Frankfurter Rundschau) (Trad. del alemán al inglés por Eilan Smith); 3a. Ed., Houghton, Mifflin, Boston, 1987, I, Cap. V, y II Pp. la.

4 KRUGER, F.: Governments of. the German General Staff, 1657, 1945, 1a. - reimpresión de la 3a. Ed.; Word Book, Yonjes, West Germany, 1986, P. 12.

Ciertamente Napoleón I de Francia, como hemos mencionado con anterioridad, acaba con el Sacro Imperio Romano, reduciendo a Prusia a la mitad de su territorio, y así, con los Estados supervivientes a la invasión, formó la Confederación del Rin, misma que tuvo su origen en las promesas hechas a los Príncipes Alemanes en la Paz de Lunéville, y por virtud de la cual recibirían indemnizaciones en territorios a la derecha del Rin, por las demarcaciones que habían perdido en la margen izquierda al haber sido derrotados los reyes prusianos en la guerra contra sus invasores. (5).

Así Napoleón I sentó las bases para dar lugar, posteriormente a la Confederación Germánica de 1815, la cual, después de la Batalla de Waterloo y durante el Congreso de Viena (6), devuelve a Prusia parte del territorio que le había arrebatado Napoleón I, con la connotación de que dicho Congreso organizó a la Alemania en una Confederación de 39 estados, pero con la característica muy especial de que dicha Confederación estaba presidida no por Prusia sino por Austria (7).

De 1817 a 1848, los pensadores liberales desencadenaron una campaña en favor de un nuevo Estado Nacional, con instituciones parlamentarias y garantías de libertad personal, promulgándose intentos de Constituciones Escritas en numerosos Estados, pero sin forma popular ni fundamento alguno de Gobierno.

Así pues, considero que, el despertar de la Planeación Política en Alemania, se da provocado indirectamente por la Revolución Francesa hasta 1848, en que ésta, se ve invadida de lleno por los Pensadores Liberales y Reformistas, - que unificando esfuerzos en mayo de ese mismo año, se reunieron en Frankfurt

5 Op. Cit., P. 14

6 Idem

7 Cfr. Rosemberg, Anton: A history of the German Democracy, 8a. Ed. de la 3a. reimp. la. Ed., Argus Editorial Mathuen, Londres 1980, Pp. 222 a 224.

del Main para la creación del Primer Parlamento Nacional Alemán, elegido por sufragio masculino exclusivamente, nueva Reforma Política, que años más adelante sustentaría como forma de Gobierno. De dicho parlamento nació la primera propuesta de Constitución, la cual cristalizó en 1849, conteniendo: la formación de un Imperio Constitucional organizado Federalmente con dos Cámaras Parlamentarias, votación únicamente masculina y un Ministro responsable de ejecutar las Normas y los Acuerdos (8). Lo anterior no tuvo efecto ya que Prusia y Austria se seguían enfrentando por la supremacía del Poder, trayendo consigo el latente estado de guerra y desunión.

Es así que, el Imperio Alemán surge por la fuerza de las armas en la segunda mitad del siglo XIX; ya que la pugna entre Austria y Prusia se resuelve por el hábil manejo del Primer Ministro Prusiano Otto von Bismarck, quien aparece en el panorama formalmente en 1862.

Bismarck indujo una guerra entre Austria y Dinamarca en 1864, para posteriormente en 1866 anunciar un Plan de Reorganización que fue rechazado por la Monarquía de Habsburgo, ante lo cual Bismarck declara disuelta la Confederación, lanzando el Ejército Provinciano con la ayuda de Italia, contra Austria que no estaba preparada.

8 Cfr. TAYLOR, TELFORD.; El Arte y la Técnica de la Administración En Alemania, Historia y Evolución: (Trad. del inglés por Rafael Solís), única imprs., Sotavento, Bogotá, ColcmEii, 1978 P. 17.

A partir de la derrota de Austria, Prusia incorpora a su territorio otros Estados Menores, formando una nueva Unión Germánica, conocida como la Confederación de Alemania del Norte en 1867, y de la cual Austria quedó excluida.

Los Estados Meridionales de Baviera, Baden, Württemberg y Hesse-Darmstadt que habían conservado su autogobierno, se unieron a Prusia con motivo de la Guerra Franco-Prusiana de 1870.

El 18 de enero de 1871 Guillermo I. de Prusia, Presidente de la Confederación Alemana del Norte, fué proclamado por unanimidad Emperador de la Alemania ya unificada en Versalles.

Es así como nace la primera Constitución Imperial redactada por Bismarck, para la Confederación Alemana del Norte en 1867 y modificada en 1870, para ser aplicada en 1871. Esta Constitución establecía los órganos principales de gobierno, siendo éstos, el Emperador, el Canciller, el Bundesrat y el Reichstag. Definía detalladamente las relaciones de los Estados con el Imperio, la economía y el ejército, cuyo mando supremo debían ejercer las autoridades imperiales. Se adoptaba también, un método de Enmiendas a la Ley, las cuales podrían ser aceptadas como Ley Ordinaria por votación del Bundesrat y del Reichstag, así pues desde 1871 hasta 1914 sólo se consiguieron ser aceptadas Enmiendas Constitucionales. Esta Constitución revisada de 1871, dispuso que de ahí en adelante el jefe del Imperio llevase el título de Deutscher Kaiser, o sea, el de Emperador Alemán. Dentro de las características principales, en materia política del visionario Bismarck podemos citar que se reservó un puesto de carácter único como asesor del Emperador, los Ministros, o Secretarios de Estado, no eran subordinados del Canciller que los elegía y controlaba. El --

Canciller, nombrado por el Emperador y, casi siempre, con la categoría simultánea de Primer Ministro de Prusia, era al mismo tiempo Representante Oficial del Bundesrat y Jefe de la Administración Imperial. El éra quien pasaba a la aprobación del Reichstag todas las propuestas legislativas de importancia adoptadas por el Bundesrat, así pues al orientar y controlar a los Ministros, dichas Secretarías de Estado venían casi a reducirse a simples despachos de la Cancillería Imperial.

Como hablamos mencionado anteriormente, el Imperio Alemán, constaba de un sistema bicameral de gobierno, siendo el Reichstag la Cámara Baja (en México Diputados) que representaba al pueblo y el Bundesrat la Cámara Alta (en México Senadores), que representaba a los Estados. El Bundesrat no era un organismo liberativo ordinario, sus miembros presentaban sus propias propuestas debatiéndolas luego y adoptando decisiones. La mayor parte de su actividad procedía del Canciller, y de los Gobiernos Estatales. sus juntas se celebraban a puerta cerrada, presididas por el Canciller y en la cual funcionaban 12 Comités para tratar los asuntos exteriores, económicos y militares. Tenía atribuciones para realizar nombramientos, concertar tratados y proveer a la Defensa Nacional. Inspeccionaba la cuenta pública y servía de Tribunal Administrativo Supremo y de última instancia para los conflictos entre Estados, o entre éstos y el Gobierno Imperial.

El Reichstag por su parte se encontraba compuesto por 397 miembros que eran elegidos por Distritos "de un sólo miembro" para un período de 5 años; la votación era secreta, no había voto plural y el cuerpo electoral estaba integrado por los varones de 25 años de edad como mínimo. La elección por mayoría, se realizaba a base de un Plan de Doble Votación (9) el cual

consistía en que: cuando no había candidato que tuviese mayoría absoluta, se convocaba los votantes del Distrito a las urnas dos semanas después para elegir entre 2 candidatos que hubiesen obtenido el sufragio mayor. Elegían a sus propios empleados, establecían sus propias ordenanzas, nombraban sus Comités y en general, se conducían como una Asamblea Deliberativa de carácter ordinario.

Así, el Imperio Alemán prosiguió sus días hasta su caída el 28 de noviembre de 1918, cuando sobreviene la abdicación formal de Guillermo I de Prusia, favorecida por las presiones ejercidas por los Aliados durante la Primera Guerra Mundial de 1914 a 1918 y promovida por el Presidente Norteamericano Wilson.

Al terminar la Primera Guerra Mundial, el viejo régimen era palmariamente, algo que pertenecía al pasado. Las Constituciones Imperial y Estatales se convirtieron en letra muerta. La monarquía había desaparecido. La única autoridad que quedaba estaba en manos de los Revolucionarios, y pasaron meses sin poderse adivinar lo que iba a ocurrir. Había cuatro posibilidades principales 1).- La vuelta de la monarquía en forma más liberal. El pueblo alemán había sido indiscutiblemente monárquico y no se veían pruebas de que hubiese cambiado radicalmente 2).- Los socialistas de la mayoría podían implantar la República, con una Constitución Liberal, con una auténtica democracia política, y con la socialización gradual de la industria 3).- La aceptación del punto de vista de los socialistas de la minoría, lo cual conduciría a un programa radical de inmediata reconstrucción social y económica

4).- Si se imponían los elementos Extremistas decididos, que crecían rápidamente o sea, los Comunistas y los "Espartaquistas" Alemania podía correr la suerte de Rusia, con sus formas soviéticas de organización, su dictadura del proletariado y todo lo demás.

El sesgo que tomaron las cosas favoreció a los socialistas de la mayoría.

En consecuencia, se desarrollaron rápidamente los planes para una nueva Constitución. en enero de 1919, más de 30 millones de alemanes fueron a las urnas y eligieron a los miembros de una convención constituyente. Esta se reunió al mes siguiente en Weimar y empezó a estudiar los problemas críticos de Alemania. Los Socialistas de la mayoría, los Demócratas y el Partido del Pueblo Cristiano (anteriormente, Partido Centrista) formaron un bloque liberal dominante, pero moderado, en la Asamblea Constituyente: así fue la combinación que redactó la Constitución (10).

A diferencia de la Asamblea de Frankfurt de 1848, esta Asamblea constituyente desarrolló sus actividades para culminar el 31 de julio de 1919 con la aceptación de la Constitución de Weimar que contaba con 16 Artículos Transitorios, 12 Capítulos y 123 Artículos, dividida en dos partes, una material y otra orgánica. Entre los principales aspectos que en materia de planeación contenía, sobresalen los siguientes:

Disposiciones Económicas, y 4 Métodos de Votación entre los que se incluía el Referéndum. Finalmente, podía introducirse cualquier emmienda y ser sometida a un Referéndum que aprobase la mayoría (11).

10 VERMEI ERNSTON: The Weimar Republic, (Social Research), Faber And - Faber, Londres 1945, P. 223 a 250.

11 Puede consultarse la traducción de la Constitución de Weimar, en L.H. - Laing y otros, Rec., Source Book In European Governmets (Sloane, Nueva York, 1950), P. 333

Esta constitución va a dar origen a lo que en su tiempo se denominó la República de Weimar, la cual capituló ante Hitler por medio de un cuerpo Colegiado denominado la Administración Hindenburg. Indirectamente, también - constituyó posteriormente al Proceso de Reversión Industrial que llevó a cabo Alemania después de la Segunda Guerra Mundial, así como al apoderamiento de una parte considerable del comercio extranjero, que fue fenomenal. Así - después, afirmar que el hecho de que los forjadores de la Ley Fundamental de - Bonn (la Constitución provisional de la República Federal de Alemania, vigente hasta que se da la reunificación) se inspirasen tan profundamente en la Constitución de Weimar, después de la Segunda Guerra Mundial, de 1948 a 1949, es prueba de que las mismas realizaciones políticas de ese período fueron más notables de lo que algunos han supuesto.

Para entender a la Alemania de hoy, se hace necesario explicar el nacimiento del Partido Nacional Socialista en 1919 y el cual estuvo comandado por Adolfo Hitler y que para 1923 contaba con más de 50 mil afiliados. El Presidente Von Hindenburg manifestó su voluntad de dar a los "Nacional-Socialista" representación en el gobierno, pero Hitler lo hizo a cambio de que le dieran la Cancillería y al obtenerla preparar el camino para su dictadura. El 14 de julio de 1933 se promulgó una ley que proscribió a todos los partidos políticos menos al Nacional-Socialista. Así fue como los Nazis (miembros de dicho partido) - quedaron siendo el único partido legal alemán. Tiempo después en virtud de - una ley promulgada en septiembre de 1935, la Cruz Swástica del Partido, se - convirtió en la bandera de la Nación. Mientras vivió Hindenburg, Hitler le consultó de cuando en cuando por puro formulismo. Cuando murió, asumió el cargo de Presidente junto con el de Canciller.

La organización Nacional Socialista se basaba en el principio del liderato, o sea en el "Führerprinzip" como se decía en alemán, según el cual, el líder o Führer constituía la cúspide de la pirámide, con autorización para mandar, decretar y ordenar a su exclusiva discreción. Existían 15 Reichsleiter o Líderes - Nacionales, que administraban las ramas más importantes del partido, el cual se componía de 7 Organizaciones llamadas "Constituyentes". En el Partido todos sus jefes formaban parte del gabinete del mismo. Las Sturmabteilung, o -- Unidades de Asalto; los Schutz-Staffel, o Guardias, más conocida por las siglas "SS". y la juventud de Hitler (H.J) o sea las Organizaciones juveniles entre -- otras (12).

Existía un Congreso Anual o Parteitag que se celebraba en Nuremberg, de donde los puntos más importantes que en materia de planeación tuvo Hitler en el poder, destacaron los siguientes:

La creación de un Ministerio de Asuntos Eclesiásticos del Reich, el Sistema Nacional de Autopistas (autobahnen), el Programa de Ayuda de Invierno, la creación del Volkswagen, la creación del Seguro Social, la Reorganización y Reconstrucción Económica después de la Guerra, la Reconstrucción del Sistema Nacional de Enseñanza, la Universidad Libre, El Reafirmamiento del concepto - de liderato, la Seguridad y la Defensa de la Nación como estandarte, el sentido de nacionalismo inculcado al pueblo alemán, y el sentido de sacrificio y lucha, que han llevado a la nueva Alemania, que aunque dividida en Oriente y Occidente, se ha fortalecido como nación libre, soberana y democrática.

12 BULLOCK, A. ARNOLD; Hitler, un Estudio de la Tiranía (Discursos de) -- Traducción del Alemán por Ernesto Carcazo, 1a. reimpr. de la 19a. Ed., Harper, Nueva York, 1953, Pp. 30.

2) U. R. S. S.

El caso de Rusia, o de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, resulta por demás interesante, pues en un hito de su historia derrocó una antigua y poderosa monarquía. Arranca de sus cimientos a una iglesia consolidada, abole una aristocracia privilegiada, arrebató la propiedad a sus dueños e inversionistas y conmueve y destruye un orden social completo.

Además, la Revolución Rusa (segunda más importante del siglo XIX, después de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) abatió las clases superiores y los escasos elementos de clase media existentes en el país y destruyó violentamente, toda la autoridad del gobierno nacional y local, obteniendo todo el dominio de la industria, de los transportes y de la agricultura, en las manos sin experiencia ni preparación de los obreros industriales, campesinos y sus líderes revolucionarios.

Para comprender el significado de este movimiento social, se hace necesario remontarnos al antiguo Imperio Ruso, el cual se encontraba gobernado por un Zar--corrupción de la palabra César-- y el Clero Ortodoxo Griego, durante 400 años. Lo mismo que en Francia, fue derrocada una antigua monarquía, pero a diferencia de aquélla, en la que terminó por ser un mero traspaso del poder político y económico a las clases medias, Rusia abatió las clases superiores y los escasos elementos de clase media. La Doctrina Marxista, el Monopolio proletario del poder, la Dictadura de un solo Partido, la Nueva Ordenación Económica, son las características acusadas de un orden nuevo, que en vano ha esperado el mundo ver hundirse.

Hasta fines del siglo XIX, no se hicieron progresos auténticos y duraderos en Rusia hacia un gobierno popular, más que en el ámbito local. Catalina II; introdujo los consejos Municipales Electivos (dumas), en que estaban represen-

tadas todas las clases de la población urbana.

Alejandro II, además de reconstruir el Sistema Judicial y reorganizar al Gobierno Municipal, instituyó en 1864 dos tipos de Zemstovs, o Asambleas Colectivas (13).

El objeto de las Asambleas de Distrito o Asambleas Selectivas, elegidas por los propios rurales y los habitantes provinciales, era construir caminos, escuelas y granjas experimentales, así como atender a otras necesidades locales.

Es necesario antes de pasar a cualquier otro punto, tocar la figura de un personaje tan importante en la historia rusa, como Ivan IV para comprender nuestras hipótesis posteriores.

Ivan IV, permitió en el año de 1550, en la época del Absolutismo Zarista la convocación de un "Zemski Sabor", o Congreso Nacional Representativo. Por otro lado en 1613 la dinastía de los Romanoff durante una generación completa, trató siempre de conseguir posiciones dentro de la monarquía, consiguiéndolas hasta el año de 1730 a través de la Emperatriz Ana (14), quien consiguió la firma de un documento donde concedía poderes ejecutivos a la familia antes citada. El Zar era absoluto, su voluntad constituía ley, y tanto la Iglesia como el Estado tenían que responder ante él pero, en realidad, el Zar solía tener mucho menos poder. La verdadera autoridad en mi modesta opinión, pertenecía a la Corte, a una burocracia consolidada y altamente irresponsable, la cual desempeñaba las funciones de la administración pública de manera -- incompetente, lo cual cansados hasta el hastío, los líderes de las más podero-

13 LAZAREFF, JALAY, W: La Unión Soviética después de Stalin (Filosofía y Cultura) Trad. del francés por Yves Latour; 1a. Ed. Double Day, Nueva York, 1956, P. 312.

14 LAZAREFF, JOLAY, W: Op. Cit. P. 42.

Las organizaciones liberales, se pronunciaron en 1904, a favor de un Gobierno - Constitucional, con un Parlamento Nacional. Esto es importante ya que aquí - en este punto, es cuando nacen los primeros intentos de los llamados Partidos Políticos. Estos Partidos fueron vistos con recelo por el Zar. Así el primero - de importancia fue el Partido Obrero Democrático Social Ruso, organizado en 1898 según el modelo del Partido Social-Democrático Alemán, y de conformidad con las doctrinas de Carlos Marx. en 1901 se formó otro Partido Revolucionario Social, de Campesinos. El tercero, la Unión de Liberación (llamado después de 1905 Partido Democrático Constitucional o "Kadets", se creó en 1903 a base principalmente de comerciantes e intelectuales de la clase media, más no tuvo suficiente trascendencia (15).

Creo que históricamente, sería vasto el incursionar profundamente en detalles y por lo tanto, para no desviar la atención comenzaremos directamente por exponer el marco de planeación soviética.

El problema de las categorías que enmarca la planificación soviética debe abordarse, según veo, desde dos puntos de vista. Por un lado, el de la base social y jurídica; por otro el del aparato administrativo y económico, que ha - permitido la elaboración y puesta en práctica de los planes de desarrollo soviéticos.

El economista ruso Bogolepov define la base jurídica de la planificación soviética al escribir que los dos fundamentos de la economía soviética, son la

Propiedad del Estado (tierra, subsuelo, aguas, bosques, fábricas, transportes, em presas agrícolas del Estado o SOVJONES) y la Propiedad Cooperativa y Koljosia na (empresas cooperativas de producción agrícola, Koljosos de comercio y cooperativas de consumo y artesanales) (16).

Sobre esta base social, a la que corresponde la naturaleza clasista del Estado y el papel dirigente del partido Comunista de la URSS, es como se desarrolla la planificación soviética.

Se distinguen tres clases de propiedad: A. Propiedad Individual B. Propiedad del Estado, C. Propiedad Cooperativa.

A. La propiedad Individual:

Evidentemente subsiste la propiedad privada de objetos de consumo, el artículo 10 de la constitución soviética precisa:

En las ciudades, los ciudadanos tienen derecho de disposición individual sobre sus rentas y ahorros, fruto de su trabajo, así como los objetos domésticos y de uso cotidiano, los de uso personal y de confort, sobre la casa que habita y su economía doméstica auxiliar. En la agricultura pueden ser objeto de derecho de propiedad privada incluso ciertos medios de producción y todo miembro de un Koljos tiene el disfrute personal de su casa y de una parcela contigua, material agrícola y ganado productivo - (17).

La propiedad privada es transmisible libremente a los herederos ab-intestato y testamentarios de línea directa, del conyuge. Lo mismo ocurre con la

16. PETER BOGOLEPOV: Actividades del Estado Partido; Impr. of. del Gobierno, 1a. Ed., Embajada de Moscú en México, México, 1986, p.l. a 18.
17. CONSTITUCION SOVIETICA (Traducción del ruso por Vladimir Krachenco) (Embajada de Moscú en México, 18a. Ed., Moscú 1983, en todos sus capítulos.

propiedad privada de los medios de producción de campesinos y artesanos independientes.

Revisando las estadísticas catastrales, ninguna precisa que parte dentro de la riqueza nacional, corresponde a la propiedad privada; ésta sólo se refieren a la parte que corresponde a la propiedad privada de los medios de producción, - consecuentemente no existe de manera objetiva una realidad de la economía - soviética, en su estado correcto.

B. La propiedad del Estado:

La Propiedad del Estado recae en sus habitantes, pertenencias, terrenos, territorios, insumos y toda la actividad física, natural o del hombre - dentro de su territorio.

C. La Propiedad Cooperativa:

Esta es la base social y jurídica en que se finca la planificación - soviética. Por lo tanto, a partir de aquí, se comprende que los organismos - de la planificación dispongan de un poder casi total sobre los medios de producción y que puedan subordinar la producción a las necesidades (en el más amplio sentido de la palabra). Debemos ahora examinar los organismos centrales que se encargan de la aplicación de los planes, económicos, políticos y sociales dentro de la URSS.

La estructura orgánica de planificación soviética se compone de diversos organismos centrales a saber:

- a) El consejo supremo y el consejo supremo de ministros,
- b) El consejo económico,
- c) Los ministerios económicos,
- d) Los glavki

ANALISIS GLOBAL:

El artículo 11 de la Constitución de la U.R.S.S. declara expresamente que:

"el Estado soviético se encarga de la dirección, de la dirección de las empresas industriales, agrícolas y comerciales, de los bancos en cuanto a todo lo que signifique administración y dirección, del sistema monetario, del comercio exterior así como del establecimiento de los planes de acción del Estado Soviético" (1B).

Es importante recalcar y comprender el hecho de que la U.R.S.S es una Federación de Repúblicas (Rusia, Ucrania, Armenia Estonia, etc.), por lo tanto es poseedora de un Estado compuesto por entidades estatales y locales. La importancia del Poder de Ejecución Estatal se encuentra asentada en el Consejo Supremo el cual se compone de dos Cámaras: el Consejo de la Unión y el Consejo de las Nacionalidades.

La Constitución de 1936, dispone que un Consejo o Soviet Supremo ocupe el lugar del antiguo Congreso de Soviets de Todas las Rusias y del Comité Ejecutivo Central. Tiene carácter bicameral, y sus dos ramas son: El Soviet de la Unión y El Soviet de las Nacionalidades. Los miembros de ambos son elegidos

por voto pular directo, pero el primero es mucho más representativo, puesto que responde a la proporción de población. Para elegir los miembros del soviet de la Unión, Rusia se divide en distrito de unos 300,000 habitantes, los cuales por citar un ejemplo, mandaron 784 representantes a Moscú en 1962.

El Soviet de las Nacionalidades se constituye a base de las partes de la Unión Soviética, no de la población. Cada República Constituyente manda a él 25 miembros: Las Autónomas tienen derecho a 11, las Regiones, u Oblats a 5, y los Distritos Nacionales a 1. Este sistema, bastante generoso, produce un - Cuerpo de Representantes algo menor que el Soviet de la Unión, y suele constar de 645 miembros. Las dos cámaras tienen igual categoría en general, pero el Soviet de las Nacionalidades es considerado como la segunda o superior en tanto que el de la Unión constituye la Cámara Baja (19).

El Consejo Supremo es el organismo más alto de poder estatal, a él - pertenece la autoridad general en el campo de la legislación, así como la - facultad de enmendar la Constitución, lo dirige un Presidente el cual, a veces, es considerado como Presidente de la Unión Soviética, un Vicepresidente, procedente de cada República Constituyente, 15 Miembros Ordinarios y un Secretario.

En cada una de las dos Cámaras mencionadas con anterioridad hay tres Comités Permanentes, los cuales están encargados de las relaciones exteriores, de la legislación y del presupuesto. Además, cada uno de éstos tiene otros Comités, para inspeccionar las cuentas, investigar las credenciales o méritos de - los miembros y llevar a cabo otras averiguaciones. Así, la misión auténtica --

del Consejo Supremo es la introducción de Proyectos de Ley, Aprobación y Debate de las mismas, así como dirigir a la Nación a través de la facultad de nombramiento y revocación de los ministros integrantes. La sede oficial del gobierno ruso es el Kremlin.

Existe también un Consejo Económico, integrado por los miembros del Consejo anterior más un representante del Consejo Central de los Sindicatos de la U.R.S.S. Tiene la función por demás importante en los medios de planificación, de examinar los planes anuales, trimestrales y quinquenales (conocido como *gosplan*, similar a nuestro Plan de Desarrollo) de la economía. Así como, ratificar por sí mismo los planes de distribución de los medios de producción y de bienes de consumo, los planes de la actividad para transportes y agricultura, el abastecimiento de productos agrícolas, problemas de precios, de salarios, de creación y liquidación de órganos económicos. Expresado lo anterior, constituye un freno o equilibrio aplicable al poder del Consejo Supremo, pues controla la ejecución de las decisiones gubernamentales en materia económica y aplica las medidas necesarias tendientes a su realización. Sus decisiones hacen las veces de un decreto y son inmediatamente aplicables.

A su vez, este órgano posee organismos o representaciones desconcentradas del mismo: Los Ministerios Federales Económicos y los Ministerios Federales Económicos Republicanos. Los primeros dirigen directamente las actividades de la Federación y los segundos a las distintas Repúblicas que comprenden la Unión Soviética.

Estos Ministerios Económicos se dividen en Direcciones Principales o -- GLAVKI, a quienes se encomienda la dirección de una de las ramas de la economía en particular, por ejemplo en materia minera una dirección por cada -

metal. Estos GLAVKI, resultan de un análisis muy curioso, ya que se dividen en secciones que tienen a su cargo generalmente una competencia territorial definitiva. Así, la dirección del trigo se divide en 5 secciones de producción y gestión una para el Donetz y una para el Kiznetsk. Y por cada sección se nombra un Consejo Técnico que se encarga de estos problemas.

En esta disparidad de órganos administrativos, encontramos también los Organos Regionales y los Organos de Gestión Económica, a los que se les denomina SOVIETS o Consejos Regionales encargados del control de las empresas de importancia o áreas prioritarias de la economía puramente regional o local. Así por ejemplo, los Soviets Municipales controlan los tranvías, los autobuses y el metro.

De mayor importancia, para los efectos de esta tesis, resulta la estructura de los Organismos Descentralizados de Gestión Económica. Estos órganos forman una cadena cuyos tres eslabones en la industria son: 1º en la cúspide la Dirección Principal de un Ministerio, 2º en la base la Empresa, y 3º en medio, del TRUST y el COMBINAT (20).

Al respecto de una manera rápida, diremos que el TRUST reúne varias unidades económicas cuya actividad debe coordinar, cuyo abastecimiento debe organizar y cuya venta debe procurar. La relación entre empresas de base y TRUST es esencialmente, técnica y comercial, y sólo está organizada en la industria y el comercio.

20 RONIMOIS, H. e Planeación Soviética Económica y el Balance de Poderes (INTERNACIONAL); En revista U.R.S.S.; Instituto de Cultura de Moscú en México, año 10, Vol. VIII. No. 12, Dic, Pag. 73.

A la cabeza de este organismo se encuentra un Presidente, su función es administrativa y penalmente responsable de su actividad y están jerárquicamente sometidos a una dirección principal.

EL COMBINAT, por el contrario, no reúne a empresas de una misma rama de la actividad económica, sino a aquellas empresas que su actividad es complementaria; su objetivo de creación responde a un esfuerzo de integración económica y técnica, por ejemplo el COMBINAT polimetálico de Chimken. Estos dependen a su vez directamente de un Ministerio. Más se requiere de una licencia en el uso del lenguaje, ya que el término "empresa", pertenece al lenguaje corriente entre nosotros (21).

Para entender el proceso de planificación soviética, se hace necesario definir lo que es el Gosplan, también conocido como la Comisión Planificadora del Estado.

En 1921 el Consejo del Comisario del Pueblo (una vez instaurado el gobierno comunista), procedió a poner en práctica la consigna de Lenin y sus promesas, creando una Comisión Planificadora del Estado (Gosplan). Dicha Comisión se ha encargado en gran parte de las actividades planificadoras de la Unión Soviética a lo largo de los años, aunque no se le puede considerar desde mi modesta opinión, como el único organismo planificador del país. En primer lugar siempre debe tenerse en cuenta que el PCUS (Partido Comunista Ruso), ha intervenido notablemente en la planificación, a través de su presidium obtenido en presencia del Consejo y sus oficinas centrales. Por lo tanto ha sido el PCUS quien a todas luces invariablemente ha marcado los planes y su línea en

21 VOZNESENSKY, N.A.: The Economy of the U.R.S.S During World War II, Public Affairs Press, Washington, 1948, Pp. 12, 14.

general de la planificación. Por lo tanto, la Comisión Planificadora del Estado (en lo sucesivo C.P.E.) ha sido un instrumento utilizado por el Partido para sus fines particulares, que en mi modesta concepción, no es sino, la de dar a sus directrices formas de "planes modelos".

La C.P.E. necesita una organización minuciosa pero los progresos hechos con frecuencia en los conceptos de la planificación, han obligado a la C.P.E. a realizar numerosas reorganizaciones y reconstrucciones; desde Andrópov hasta Majail Gorbachov; lo que ha llevado a este organismo a fraccionarse a veces hasta en 46 Secciones mayores que la propia Comisión, y a su vez esta desorganización ha provocado que algunas de estas Secciones funcionen como Departamentos Generales, así por ejemplo el Departamento del Plan General de Economía (22).

La C.P.E., ocupa el primer lugar evidentemente, en la elaboración de los planes. Sin embargo, nunca ha ejercido el monopolio sobre ellos, ya que lo tiene el FCUS. Teóricamente podría la C.P.E. tener sucursales y representantes a lo largo y a lo ancho del país en estricto sentido y en apego a las diversas teorías mundiales sobre la planificación. A pesar de todo Rusia no ha podido integrar en los OBLAST, todos los organismos que constituyen en sí, el Sistema de Planificación Soviética. Así tenemos que en 1928 se puso en marcha el primer Plan Quinquenal de Desarrollo, teniendo particular importancia la socialización de la producción y su distribución.

El Plan que tiene mayor importancia en estos momentos dentro de la U.R.S.S. es el de la Salubridad Pública. Por las recientes infecciones del SIDA. Ulll III. Sin embargo no puede negarse, que en la actualidad Gorbachov ha --
22 YURI ANDRÓPOV: La Doctrina de Carlos Marx y algunas Cuestiones de la edificación socialista en la U.R.S.S.; en Kommunist, Núm 3, Moscú, 1983

pretendido una reforma estructural y de fondo, que caiga en coyunturas internas, permitiendo una mayor flexibilidad de los planes en general, actualizándolos al mundo contemporáneo, para su mejor realización, aunque dicho punto lo tocaremos más adelante.

3). Francia

Elegí también como tema importante de este primer capítulo de mi tesis, a Francia, principalmente porque los sistemas de gobierno inglés y francés tienen bastante en común, pues las analogías entre los Estados de una y otra orilla del Canal son sumamente interesantes e instructivas; sus contrastes también tienen importancia y, a veces, asombran. Francia no sólo ha sido un gran Estado Europeo, sino que se ha constituido de siempre en una fuente considerable de ideas y procedimientos político-administrativos para casi todos los Países occidentales y centrales de la Europa Continental, y hasta para otras naciones, entre ellas México. Muchos de estos dos gobiernos han sido imitados por muchos Países del mundo.

Propiamente se podría decir, que la Edad Moderna de Francia, empieza políticamente en 1789, en que estalló la Revolución Francesa. Antes de esta fecha, se encuentra el antiguo régimen, custodiado por Luis XVI en 1770 y el cual manifestaba:

"Recibimos nuestra corona únicamente de Dios y el derecho de dictar leyes por las que se regulen nuestros súbditos, las cuales nos pertenecen y son de carácter exclusivo, independientemente y sin participación alguna". (23).

En realidad el poder se encontraba en manos de la burocracia de los - funcionarios reales, dirigidos desde París por los miembros de un Consejo Real.

En el período en que fue surgiendo el Parlamento Inglés, aparecieron en Francia unos Estados Generales, que muy bien podrían haberse desarrollado -- hasta formar un verdadero parlamento Nacional, sin embargo nunca superaron

23 Cter. JAKSON, J.H.: Clemenceau And The Republic, Hodder and Stoughton, Londres, 1a. Ed., 1946 Pp. 22 a 27.

su carácter original de Asamblea Medieval de Estamentos (nobleza, clero y - tercer estado, o pueblo),, que forman grupos separados, estando siempre los dos primeros en condiciones de superar en número de votos al tercero.

Después de 1614, no volvieron a reunirse, hasta que Luis XVI se vió en aprietos financieros y hubo de apelar a dicha Asamblea en el año de 1789, - como último remedio. Las pruebas de la desigualdad y privilegios que separaban a los tres estados eran parlamentarias. El clero había comprado su exención de tributos; los nobles sólo pagaban los impuestos nominales que tenían a bien acordar con los recaudadores. En consecuencia, la carga pública gravitaba casi exclusivamente sobre la clase media e inferior. El clero y la Nobleza - monopolizaban los cargos y los honores, compartiendo el derecho feudal de - explicar a los campesinos. La libertad personal había quedado sin protección. Cualquier persona podía ser detenida sin más, (en virtud de una "lettre d' cachet" o carta sellada) y encarcelada indefinidamente hasta que tuviésem el ánimo las autoridades de estudiar los motivos de su caso.

Ahora bien, en 1789, sobre la cabeza del Bordon Luis XVI se abatió una ola de protestas que arrastró la estructura política y social sobre la que descansaba la monarquía. La opinión pública había sido preparada para la causa revolucionaria por los escritos de un grupo de notables filósofos políticos liberales; el aristocrático Voltaire, quien se manifestaba dispuesto a soportar el absolutismo real con tal que se procediese a implantar sobre una forma racional, las reformas sociales y económicas (24).

24 Alan Bullock: Voltaire (Col. Políticos y Gobernantes), Tomo 1, 2a. Ed., (versión española de Emma Ladd de Saro, Gandesa, México, D. F. 1959 P. 8.

Montesquieu, que condenaba el absolutismo, aunque no creía preparada a Francia para ser una República pero, que insistía principalmente en la separación de poderes como piedra de toque angular, para un gobierno moderno y - equilibrado (25).

Rousseau, quien sostenía que el gobierno tenía su origen en el Contrato Social y que la soberanía era esencial al cuerpo político, la Ley, expresión de la voluntad del pueblo y el mejor sustituto de la democracia directa (sufragio), un sistema de representación del pueblo, es decir, de los individuos, sobre una base de estricta igualdad (26).

A través de estas y otras críticas persuasivas del régimen monárquico de la época, se advertía la influencia de la Gran Bretaña. Todos los autores mencionados, debían mucho a las corrientes del pensamiento inglés y en general - del pensamiento liberal inglés, así como a la influencia de pensadores como - Hobbs, y en especial a aquellos asiduos a la lectura de una de las obras más importantes para la política sajona, "Two Treatises Of Government" de Locke (27), publicada en el año de 1760 y cuyo tratado constituía una defensa de la Revolución Inglesa del siglo XVII. Corrientes como la anterior, fueron de vital importancia para la futura vida de Francia (28).

Así pues, ante los anteriores acontecimientos, el panorama económico --

25. A BULLOCK: Op. Cit. T. II.

26. A. BULLOCK: Op. Cit. T. III

27. Idem.

28. Cfr. ERNEST J. GORLICH: Historia del Mundo (Pensamiento e Historia); (trad. del inglés por Mariano Orta Manzano); 4 Ed. Martínez Roca, Barcelona, España, 1972, Capítulo XII, Pp. 216 a 423.

de la época, dará origen a la más pura concepción del sistema de Planeación Francés, hasta nuestros días. Lo anterior resulta muy importante, puesto que la aparición del sistema liberal francés, constituye el punto de referencia para encontrar y entender, los aspectos que fueron de vital importancia, para influenciar a los Libertadores del Movimiento de Independencia de nuestro país y de nuestra Revolución.

Entre las aportaciones más importantes de la planeación administrativa en Francia, encontramos que, el Cuerpo de Principios Generales, expuesto con lucidez asombrosa en la parte primera, de la Declaración de los Derechos - del Hombre y de los Ciudadanos, aceptada por la Asamblea Nacional en 1789, afirmaba:

"... Los hombres han nacido libres y siguen siendo libres e iguales en derechos. El - objetivo de toda sociedad política debe ser la defensa de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, a saber, su libertad propiedad y resistencia a la opresión. La soberanía, reside en la Nación, y no hay organización ni individuo capaz - de autoridad propiamente dicha, si no procede directamente de la Nación. La libertad consiste en la facultad de hacer - todo lo que no suponga dano para otro. La ley es expresión de la voluntad popular, y todos tienen derecho a participar personalmente o por medio de un representante de su elaboración. La ley tiene que ser la misma para todos, e igual si protege - que si castiga"... (29)

29 ROBERTO RIOS FERRER Y OTROS: Exégesis de la Declaración de los Derechos del Hombre y de los Ciudadanos; (trad. del francés por Rafael Villanueva); 1a. ed., Galdós, México, 1976, pp.

En el ámbito que serían con posterioridad las Garantías Individuales, fué la Declaración anterior, la antesala, para considerar los derechos, que ésta contemplaba, como "naturales e inalineables". (30).

hecha principalmente en la misma como preámbulo para inspirar la Constitución escrita de finales del siglo XVIII, ésta, también contenía, los preceptos del constitucionalismo de los tiempos modernos, con los cuales, se perpetúan actualmente, los principios más elementales del Derecho y que sirven de base, para frenar al Poder del Estado; así con fundamento en lo anterior señalamos:

"...No podrán ser detenidos ni encarcelados los ciudadanos, sino de acuerdo con las formas prescritas por la ley; la libertad de prensa; la libertad de creencia religiosas; - la libertad de escribir; la libertad de expresión hablada; el derecho a participar personalmente o por medio de un representante en la votación de todos los impuestos; y la inmunidad de confiscación de la propiedad, como no fuese en virtud de una necesidad pública establecida legalmente y después de recibir la adecuada compensación". (31).

Ahora bien, el tercer apartado de esta Declaración, fué el de crear una Constitución Escrita - como ya lo indicábamos con anterioridad el Derecho Fundamental, posteriormente llamado Derecho Constitucional, se basaba casi exclusivamente en la costumbre y rara vez tenía expresión formal en un documento. Pareció pues, conveniente la idea a los Reformadores Franceses, en parte por que estimaban que una ley fundamental escrita adoptada por una nación soberana, tenía carácter de renovación del Contrato Social, considerando entonces en

30 RANDOLPH CASSIN: Recent Reforms in the Government and Administration of France; citado por PIERRE TROUVE, The French Civil Service Office, Cornell University y Press, Ithaca, 1981 Cap. XII, Pp. 269 .
31 RANDOLPH CASSIN: Op. Cit. P. 276.

numerosos sectores como fuente de todo gobierno, y en parte porque un instrumento así, era un modelo sumamente natural para informar al pueblo de lo que constituían sus derechos. Además, tenían presente el ejemplo de los Estados Unidos de Norteamérica, donde en el intervalo de poco más de un decenio, dos constituciones nacionales y más de doce estatales habían sido adoptadas por las autoridades directas o indirectas del pueblo.

Por lo tanto no tardó mucho la Asamblea Nacional de 1789 en dedicar su atención al estudio de una Constitución. El documento que se redactó, -- precedió a la Declaración de los Derechos del Hombre y de los Ciudadanos y quedó terminado en 1791. Desde entonces, me atrevo a afirmar, Francia, pese a sus numerosos vaivenes políticos, siempre ha acatado una Constitución Escrita. Convirtiéndose en la madre de las Constituciones Escritas, por lo que a la Europa Continental se refiere.

4). Inglaterra.

Empezaré por examinar la Gran Bretaña primitiva de los Celtas, Romanos y Sajones. Sus descendientes Galeses e Irlandeses, han contribuido considerablemente a la historia cultural de ciertas regiones; pero ni los galeses ni los irlandeses, han tenido mucho que ver con el desarrollo del Gobierno Inglés de nuestros días. Tampoco los romanos, cuando en vista de las dificultades con que se encontraban, hubieron de retirarse en el año de 407 D. J.C., dejando poco o nada, de valor político duradero.

En 1066, el débil reino de los monarcas sajones, sucumbió ante Guillermo de Normandía (El Conquistador), un invasor del otro lado del Canal Inglés y que juntamente con él da lugar al comienzo de una nueva era para el desarrollo constitucional inglés. Sin abolir las instituciones locales que encontró, las reconstruyó y creó un sistema de fuerte centralización, quedando como por ejemplo, la Iglesia Católica a la vigilancia real (32).

Durante el medio siglo que siguió a la muerte de Guillermo de Normandía en 1087, se mantuvieron las cosas en su estado inmutable, a pesar del calibre inferior de sus sucesores, notándose un período de confusión, que caracterizó el reinado de Esteban "El Sabio" (1135-1154) y el cual estuvo a punto de arruinar la estructura del gobierno; pero años más adelante, el enérgico y astuto Enrique II, recuperó el terreno que se había perdido e impulsó nuevas realizaciones. Durante su reinado que abarcó una generación completa, sofocó rebeliones de nobles y eclesiásticos, transformó los administradores de los condados elegidos localmente, ----- en agentes del gobierno central, nombrados por el Rey y encargados de urdir el cumplimiento de la ley así como el de recaudar fondos y tributos de los

32 Cfr. GEORGE B. ADAMS: Constitutional History of England; 5a.ed.rev. por R.L. Schuyler, Holt, Nueva York, 1934, p.123

Shires, llamados también Condados; estableció un cuerpo de jueces que viajaban por todo el país, fallando los casos de conformidad con los principios que poco a poco fueron formados el histórico Derecho Común o Common Law. (33).

En los albores del imperio de la Gran Bretaña, encontramos que, los sistemas de integración para gobierno y planificación administrativos, residían en dos grandes organismos, cuya función era asistir al rey en el gobierno y ayudarle a formular su política, éstos dos grandes organismos eran: El Magnum Conillium o Gran Consejo y la Curia Regis o Corte del Rey. (34).

A la manera de Ernst J. Görlich, el primero era un conjunto de Obispos, Oficiales de la Casa Real, Feudarios y otros, que se reunían tres o cuatro veces al año convocados por el Rey. Establecían la política económica del Estado, pasaban revista a la marcha de la administración, actuaba como alto tribunal y elaboraba y enmendaba las leyes. (35).

Por otro lado y en opinión del mismo autor, la Curia Regis o Corte del Rey, terminó por ser un organismo separado, sus miembros tenían la calidad de Oficiales de la Casa Real y seguían al Rey, a donde quiere que fuese. Este círculo de personalidades fue designado al correr del tiempo con el nombre de Curia. El Rey pasaba los asuntos a este consejo y por tal efecto se separaron el Consejo y la Curia, contribuyendo de una manera o de otra a crear el actual sistema gubernamental de la Gran Bretaña. Por citar un ejemplo el Gran Consejo de la Curia, se convirtió en la rama superior del Parlamento, conocido como la Casa de los Lores.

33 ERNEST J. GÖRLICH: op. cit. p. 345.

34 Idem.

35 Ibidem.

Las bases más importantes del desarrollo, evolución e historia de la Gran Bretaña, las encontramos en la Carta Magna, firmada entre Ricardo I y Juan (conocido como "Sin Tierra"), es decir entre los Condados de Londres y de Windsor.

El Obispo William Stubbs dijo una vez:

"...Toda la historia constitucional inglesa, no es, sino un largo comentario a la Carta Magna. (36)..."

Como mencionábamos ya en nuestro comentario anterior, la Carta Magna, es la piedra de arranque del Sistema Constitucional Inglés, pues a través de ésta, según fue pasando el tiempo, los derechos y las libertades garantizadas a los nobles, al clero y a los mercaderes se ampliaron en mayor grado de lo que originalmente se contenía.

Mas considero también de primordial pronunciamiento, hacer notar, que gracias a ese documento histórico - político, fue como evolucionaron los parlamentos y los sistemas de planeación que son el foco de interés de nuestra tesis, por lo mismo comenzaré por examinar de manera somera, esta evolución parlamentaria y administrativa.

Enrique III en 1254, tuvo una rebelión de los nobles, trayendo como consecuencia llegar a una sangrienta batalla de la cual los nobles triunfaron en Lewes, y su jefe de nacionalidad extranjera, Simón de Monfort, se convirtió en el Regente del País. No menos necesitado de fondos públicos que el Rey, Monfort convocó un parlamento en 1265, al que asistieron no sólo los nobles

sino también el clero y dos caballeros de cada Condado, sino también dos burgueses de cada uno de los 21 municipios amigos de la Casa Señorial. (37).

Esta reunión fue evidentemente de carácter partidista y exaltado, y decir que su promotor es el padre de la Casa de los Comunes, es darle más de lo que merece. No obstante, la conclusión de representantes y voceros de un número, aunque sólo fuese limitado, de ciudades "escogidas deliberadamente". - (38).

Constituyó un avance de consideración, en materia política, por lo que otros cuantos parlamentos se celebraron durante los siguientes 30 años, sin la asistencia de elementos burgueses. Sin embargo una reunión convocada por Eduardo I en 1225 congregó a todos los elementos tenidos por capaces de prestar ayuda. Como resultado bastante parecida a las grandes Asambleas Nacionales de siglos posteriores, esta reunión se ha venido calificando desde entonces "Parlamento Moderno".

Durante el siglo XIII, el Parlamento gradualmente fue siendo aceptado en el orden político, hasta convertirse en algo característico suyo. Creció porque los monarcas consideraron útiles las reuniones de cuando en cuando. El Plan de Citar a representantes de los Condados y de los Municipios, no reflejó movimiento popular ni demanda particular por parte del pueblo. El hecho era que los caballeros y los burgueses se sentaban al lado de los magnates un poco a la fuerza, bajo la presión del mandato real y conscientes de que lo único que se esperaba de ellos era asumir nuevas cargas fiscales.

Ahora bien, los caballeros y los burgueses que asistían a estas reuniones eran "elegidos" de una manera u otra; lo cual daba al parlamento, aún en ---

37 ERNST J. GORLICH: op.Cit.p.456

38 Ídem.

aquellos primeros tiempos, cierta apariencia de órganos no representativos.-- La idea de la representación no era exclusiva de Inglaterra, ni apareció allí en relación con el Parlamento. Ahora se acepta que, por casual que sea la importancia que se conceda a las prácticas primitivas de asistencia ocasional de Diputados o Delegados de los Motes o Juntas de las Centenas y de los Shires anglosajones, el sistema de representación en el Parlamento fue de origen medieval y debe atribuirse principalmente, como ya lo comentamos anteriormente, a la necesidad de ingresos que tenían los monarcas (39).

Por lo tanto y en una concepción muy personal, el gobierno representativo en su sentido pleno no existió ni en Inglaterra, ni en ninguna otra parte, hasta tiempos relativamente modernos.

De acuerdo al pensamiento del profesor T.H. O'Brien, en 1925 y durante algún tiempo después, los tres niveles sociales de mayor importancia de la época: Nobles, Clero y Comunes se reunían primero para escuchar las peticiones del Rey, y luego deliberaban por separado sobre ellas. (40).

Con referencia al párrafo anterior, pudiera pensarse que debería haber salido un Parlamento de tres ramas, en lugar de las dos actuales. Pero tal y como lo menciona Sir Paul Vinogradoff:

39 SIR IVOR JENNINGS: op. cit. pp. 58 a 77

40 T.H. O'BRIEN: An Introduction to the Procedure of the House of Commons; 3a. ed., rev. MC MILLAN, Londres, 1980 p.1280

Los intereses prácticos marcaron un sesgo distinto. Los nobles de más poder y los miembros más importantes del clero constituyeron por motivos de intereses comunes, un grupo compacto, en tanto que los señores de menos categoría unían sus fuerzas con los propietarios de los Condados Libres y soberanos burgeses (41).

Ante esta realidad, no nos queda más que concluir que el Clero Menor, al encontrar su principal interés en las convocatorias de Canterbury y York, se retiraron del todo. Así surgieron las dos Cámaras.

Una, de los Lores, perpetuaba virtualmente el Gran Consejo y estaba integrado por individuos llamados por su nombre. La otra, de los Comunes, reunía a todos los miembros que asistían, elegidos por los condados y los municipios, con capacidad representativa. Pero después de menos de un siglo de haberse consagrado el Parlamento Moderno, quedaba establecido de hecho, el sistema bicameral.

Este procedimiento, que influyó notablemente en la trayectoria de la historia inglesa a partir del siglo XIV, de cierta manera se propagó a muchas partes del mundo, y el plan continúa floreciendo todavía en la mayoría de las naciones, con su excepción muy primitiva del Sistema de Estados Generales de Tres Cámaras en Francia.

Hoy, el Parlamento es legalmente omnipotente, pero no ocurrió así al principio. El Soberano, personalmente o por medio de su canciller, hacía saber lo que quería, y los tres Estados solían asentir sencillamente, después

41 SIR PAUL VINIGRADOFF: INGLATERRA EN SUS ANALES HISTORICOS Y CONTEMPORANEOS, (trad. del Inglés por Lobhardo Huesca); 7a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1969, p.450.

de una breve discusión. Sin embargo, al formarse el primitivo sistema bicameral, los distintos grupos de miembros, especialmente, los Comunes, fueron adquiriendo poco a poco conciencia de su autoridad potencial. El monarca exigía aportaciones de dinero, y a caso otro tipo de apoyo parlamentario; de otra manera, el parlamento no habría nacido, esta es la verdad.

El principio que nos señala Sir Donawey Bayle y Walter Bagehot, sobre que no habría impuestos sin representación, no quedó claramente definido en los primeros tiempos, pero poco después de adoptado el sistema bicameral, apareció la fórmula que hasta hoy sigue empleándose para votar Subsidios de la Corona:

"... Por los Comunes, con el Consejo de-
asentamiento de los Señores Espirituales -
y temporales..." (42).

En 1407, Enrique IV prometió que, desde entonces, todos los subsidios de dinero deberían ser estudiados y aprobados por la Cámara de los Comunes, - antes que interviniese la Cámara de los Lores.

Así fue como el gran poder de la Economía y la Bolsa, pasó a manos de los representantes del pueblo.

Al principio, el Parlamento no tuvo nada de Cuerpo Legislativo pero, la Cámara de los Comunes, que empezó con el derecho de los miembros comunales a presentar peticiones, consiguió primero el derecho de someter instancias colectivas al trono, y más tarde el de dar a sus peticiones forma de Ley. Sin embargo, hasta el segundo cuarto del siglo XIX, el Parlamento no adquirió el carácter de organismo legislativo en la forma y escala de nuestros días.

42 SIR DONAWEY BAYLE Y WALTER BAGEHOT: A hundred Years of English Government; la.ed.,ed.rev.MC MILLAN, London,1982, p.112.

5). Estados Unidos de
Norteamérica.

Resulta de particular importancia para el estudio de esta tesis, el análisis de un país como lo es Estados Unidos de Norteamérica, no sólo por su historia, sino por la influencia directa que ha tenido en muchas de las etapas históricas de nuestro país.

Si bien es cierto, la cercanía con un gigante, nos es en cierto modo benéfica, más por lo tanto resulta perjudicial, ya que sus intereses no tienen frontera ni límite; para más abundar y en mi modesta opinión, la mal trazada política exterior de nuestro gobierno actual, no ha permitido implementar acciones sustanciales de entendimiento y colaboración, ya que la historia nos ha demostrado que nuestra lucha debe ser lateral y no de frente.

Lo anterior lo analizaremos históricamente en este capítulo I y la confrontación ideológica política, más adelante.

No debemos olvidar que gran parte de la historia norteamericana está ligada por naturaleza evolutiva a la Gran Bretaña y por consiguiente a la manera del pensamiento inglés; no debemos olvidar que para los sajones, América era un Nuevo Continente, que aunque descubierto por Cristóbal Colón y despertando la codicia de los españoles por su colonización, para los ingleses -- resultaba una amplia tarea de exploración y de conquista.

La colonización estuvo siempre aunada a la evangelización, ya que en -- América se encontraban en general pueblos que en ningún momento habían -- conocido la fiereza de las huestes inglesas.

El alimento básico en toda la América, eran la papa, el frijol, el jitomate, el cacahuete, la goma el tabaco, etc., mas nunca el té.

El europeo fue adquiriendo ciertos caracteres peculiares debidos a la --
acción de un medio natural físico, tan diferente a su habitat natural. El --
origen sajón de estos nuevos "patriotas", provocó la destrucción de todos o
la gran mayoría de los habitantes naturales de aquellas grandes praderas; los
Sioux, Cheyenes, Harapahoes, Comanches, Manos Amarillas, etc.

Las ideas liberales, propias del siglo XVIII, encontraron terreno propicio
para desarrollarse en las 13 Colonias Inglesas de Norteamérica.

Los colonos habfan tratado, sobre todo en el centro y en el norte del -
país de abolir los privilegios políticos y sociales. Habfan tratado de cons --
tituir asambleas electivas de incipiente forma democrática para votar los im --
puestos y las leyes locales, aunque éstas a final de cuentas tuvieran que ser
aceptadas por la corona inglesa.

Las ideas democráticas, que se manifestaban, llevaban consigo el gran -
anhelo de llegar a tener representantes en el Parlamento Inglés, con el obje --
tivo de poder intervenir en las disposiciones democráticas relativas a las nece --
sidades coloniales, tanto administrativas como económicas. Las restricciones
comerciales y los impuestos que les fijaba la corona inglesa llevaron a los -
colonos a gestar su movimiento de emancipación e independencia.

Muchos de estos colonos pertenecfan a la milicia de su majestad y se -
sentfan superiores en mucho, tanto con los habitantes naturales, como con los
hijos de éstos. Por otro lado y en la misma época, los franceses que avanza --
ban sobre el Canadá o Nueva Francia, necesitaban apoderarse del Valle del
Ohio, ya que lo necesitaban para introducirse al Canadá y por consiguiente
a la LOUISIANA.

Así las colonias de Virginia y Pensilvania, Connecticut y Rhode Island,--

no pudieron admitir dicho avance, ya que la importancia comercial de los ríos Misissippi y San Lorenzo, era de extrema seguridad y estaban en poder de Francia. Por tal motivo los ingleses buscaron alianzas con las seis Naciones Iroques, para luchar en contra de sus propios colonos y de los franceses. Por su parte los franceses buscaron alianzas con los Hurones y los Chichicas para contrarrestar el avance de los dos frentes que se le habían levantado. Por tal motivo y en calidad de parlamento colonial aparece George Washington, colono de Virginia quien al negociar la paz con los franceses mata a un general de los mismos, provocando así lo que se conoció como la guerra de los siete años (1756-1763) y la cual tuvo su fin en diciembre de 1763 con la firma del Tratado de París y en el cual pasaron de manos de Francia a Inglaterra: Canadá y el derecho a las tierras al Estado del Misissippi, menos Nueva Orleans. España perdió la Florida a favor de Inglaterra, pero obtuvo de Francia la cesión de Nueva Orleans y los derechos al Oeste del Misissippi.

El territorio de los montes Alleghany, la cuenca del Misissippi y los lagos fueron reservados a los indígenas. Esta última disposición provocó el descontento de los colonos que cifraban su esperanza en el Oeste.

Jorge III con su actitud despótica hizo estallar el problema entre Inglaterra y sus colonias. La guerra de los siete años había sido muy costosa, por lo cual el rey pensó en que los colonos mantuvieran en sus colonias a los funcionarios reales, reorganizando las aduanas para evitar el contrabando y recibir realmente los derechos; fijando contribuciones para el mantenimiento de quince mil soldados con el pretexto de la defensa de las fronteras, creó en 1765 la Ley del Azúcar, la Ley del Timbre, la Ley del Té y la Ley del Acuartelamiento que consistía en la obligación de los colonos de hospedar en sus casas a los soldados venidos de Inglaterra.

Por ese entonces las ideas Montesquieu llegaron a la naciente Norteamérica a través del texto general de L' Esprit Deslois (Espíritu de las Leyes), - provocando con su pensamiento serios problemas a la corona inglesa, por las ideas que en su tratado manifestaba y en la cual expresaba:

Libertad es un derecho para poder hacer aquello que las leyes permiten; - en todo gobierno deben existir tres poderes que llevarán consigo el reposo - a la inactividad. Pero desde que por el movimiento necesario de las cosas estén obligados a moverse, habrán de hacerlo en conjunto (43).

El poder por naturaleza es acaparador y América estaba conciente de esto en virtud de que el Gobierno Inglés había expedido un Artículo legislativo en el cual expresaba:

Que el Gobierno ha de ser esencialmente un Gobierno de leyes y de hombres, (44).

Por otro lado las ideas de Locke, ahondaron más en el pensamiento liberal ya que como expresaba:

En todo Gobierno existen tres clases de poder: el Poder Legislativo, el Ejecutivo con relación a las cosas que dependen - del derecho de las naciones y el Ejecutivo con relación a las cuestiones que - dependen del Derecho Civil. En virtud del primero, el Príncipe o el Magistrado dicta las Leyes temporal o perpetuamente y corrige o anula las que se habrán dictado. En virtud del segundo hace la paz o la guerra, envía o recibe las Embajadas, establece la seguridad pública y se previene contra las invasiones. El tercero castiga a los delincuentes y - juzga las disputas que surgen entre

43 A. SORÉL: Montesquieu Et. Le Spirit Deslois; Cuarta Ed., libro XII, P. 2 Nueva York, 1936.

44 IDEM,

los individuos. Al último llamaremos el Poder Judicial, y al otro, simplemente, el Poder Ejecutivo del Estado. (45).

Con los planteamientos anteriores la libertad política se vió reflejada en el pensamiento de Benjamin Franklin en el Primer Congreso de Filadelfia en 1774 y en el que los colonos tuvieron el primer encuentro de importancia militar contra Inglaterra.

Preocupados por lo anterior ilustres pensadores como Washington, Adams, Lee, Hancock, Franklin, Jefferson, Dickinson y otros más convocaron al Segundo Congreso de Filadelfia en 1775 en contra de la actitud hostil de Inglaterra hacia sus colonos. En dicho Congreso se gestó la lucha de la Independencia Americana y la cual se puso en práctica durante el Tercer Congreso de Filadelfia, así cada colonia se transformó en Estado independiente, a través de la creación de la Constitución de Virginia, la cual sirvió de base más tarde a la Declaración de Derechos de Francia. Dicha Constitución reconocía el derecho natural de vida y libertad; la soberanía del pueblo para elegir a sus dirigentes y la separación de los tres poderes. Así esta declaración de Independencia, fue redactada por Thomas Jefferson y firmada por las trece colonias el 4 de julio de 1776 y en la cual se afirmaba:

- a). Dios ha creado iguales a los hombres y les ha dado derechos inalienables: la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad.
- b) El pueblo, soberano debe elegir sus gobernantes los cuales cuidaran de que se realicen los derechos inalienables del hombre.

45 JOHN LOCKE: On Civil Government; 4a. Ed.; Cambridge, Inglaterra, - 1980 pp. 220 a 223.

c). El gobierno deriva sus justos poderes del consentimiento de sus gobernados; pero puede ser derrocado y reemplazado por otro cuando no respete los derechos naturales. (46).

Esta Acta declaraba en consecuencia, como independientes a las trece colonias y comenzó la primera fase de la guerra de independencia que duró de 1776 hasta 1783.

El primer Presidente de la Unión Americana fue George Washington - - quien en 1800 creó el Distrito Federal de Columbia y al cual la historia americana le otorgó el nombre de libertador de la Unión Americana. No debemos olvidar a hombres como Benjamín Franklin en los Estados Unidos, así - como en México Benito Juárez y la creación de la Constitución Norteamericana en 1787 y que dará origen al Federalismo, al constituir a las trece colonias en nación única, con su gobierno central y un Presidente elegido por votación directa, la inserción en la misma, de las ideas del derecho natural del hombre, el compromiso de la federación de respetarse mutuamente, y reconocer los mismos derechos a los ciudadanos de cualquiera de sus Estados y la conservación para siempre de una forma de gobierno federal y republicano, en el entendido de que los tres poderes son independientes y sus obligaciones no se interfieren. La creación de dos Cámaras Legislativas, una de Senadores - integrada por dos miembros de cada Estado, con duración de seis años y otra de Diputados, elegidos por proporción al número de habitantes y cuyo cargo es válido sólo por dos años. Ambas Cámaras integran el Congreso y es de su incumbencia dictar leyes referentes al ejército, impuestos, empréstitos nacio-

46. TIMMOTY RAULD: La Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica; Trad. del Inglés por Heriberto Frías 5a. Ed. de la 1a. Impr. Colln, París, 1984.

nales, aduanas, comercios, moneda, neutralización de extranjeros y revisión de límite entre los estados y anexión de nuevos Estados al Territorio Nacional. Las cincuenta estrellas que adornan su bandera, son el número actual de los Estados y las trece barras de su bandera representan a los trece Estados iniciales. Sería casi imposible definir toda la historia norteamericana, en tan pocas páginas, pero en el marco en que nos situamos, los preceptos históricos mencionados servirán como punta de lanza para todo el acontecer e inspiración del pueblo norteamericano hasta nuestros días.

Resulta de relevante importancia concluir, que en la actualidad la función administrativa en los Estados Unidos se entiende, no como fundamento de política, sino como un servicio de función técnica, pues de acuerdo con los departamentos administrativos americanos, los secretaríos políticos y las secretarías auxiliares ocupan el lugar, pero apenas si llevan a cabo las funciones de secretaría permanente (es decir, la carrera y las de los ayudantes de carrera inmediatos en el sistema británico). El sistema americano se mantiene con una serie de argumentos; algunos profundos, otros plausibles. Es bueno tener jefes políticos por nombramiento y que puedan ser destituidos por el partido victorioso en las elecciones; esta es la verdadera democracia. Es bueno, aunque costoso, tener muchos secretaríos. No es bueno dar a esos secretaríos responsabilidades que son administrativas al mismo tiempo que tienen aquellas que son determinantes de un programa político y políticamente castigables. La dirección que lleva a estos últimos cargos no es el camino de la competencia administrativa. Si se han de nombrar los secretaríos no es bueno nombrar a hombres adicionales para que actúen como jefes permanentes de la carrera departamental, en los que se enfoca toda la autoridad operativa y el trabajo

del departamento. Desde esos departamentos permanentes hacia arriba y, -- además, teniendo el consejo de los jefes de oficina, puede llegarse al consejo departamental para programas políticos y día a día llevar a cabo los informes para los jefes políticos superiores. Las dificultades administrativas americanas están en la gran lucha que existe entre los jefes políticos y los jefes del despacho y, además, el hecho de que el presidente "necesita ayuda", ya que el sistema aún no prevé y nunca lo hará hasta el día de hoy de remedios político-administrativos.

6). Latinoamérica.

La vida de las instituciones políticas de Latinoamérica, reviste vital pronunciamiento, por ser países hermanos y conformar conjuntamente una fuerza que de acuerdo a la separación económica actual conforma a los países denominados del Tercer Mundo, entretendida de muchos matices históricos y valerosamente entrecortada por revoluciones y movimientos de independencia. Amenazada por los ajenos intereses de diversas naciones, Latinoamérica ha podido sobresalir a base de un gran esfuerzo.

La historia del mundo podría afirmar, se detiene por unos momentos en el acontecer histórico de América Latina, pues ha sido en ella en donde se ha manifestado más claramente la lucha por la libertad, por el dominio de su medio, por su soberanía y su crecimiento.

Latinoamérica conjunto de países fuera de la historia, de la única historia que estaba dispuesto a reconocer el europeo, no poseía otra dimensión que la del futuro, la del futuro de ese continente que había sido descubierto y conquistado por la Europa Ibérica, por España.

Muchos pensadores como Hegel solían decir que:

América es el país del porvenir. En tiempos futuros se mostrará su importancia histórica. Es un país de nostalgia para los que están hastiados del museo histórico de la vieja Europa. (47).

Desde la conquista española, sus monarcas comprendieron bien pronto la importancia de su colonización, para asegurar su dominio en el nuevo mundo.

47 HEGEL: Dialéctica en la historia; la Ed. Ruit Pass, Barcelona, España, 1967, pag. 13.

El monarca español mediante una capitulación, otorgaba a uno o varios particulares el permiso para explorar y ocupar una región de América, siempre que esto se hiciera en nombre del Rey, se le reservara parte de las riquezas que encontrarán, convirtieran a los naturales al cristianismo y fundaran villas y ciudades. Así, muchos españoles se interesaron por la conquista, mientras muchos religiosos se proponían sembrar su religión, su moral y su cultura, mientras otros deseaban la fama y las riquezas.

Así se iniciaron muchas y diversas expediciones, las cuales traían en sus barcos, el nefasto contenido de la hez y escoria de los presos, enfermos, ladrones y sentenciados a muerte, que con la esperanza de la vida se aventuraban a la conquista del nuevo continente. Estos fueron los reales conquistadores de América.

La mayor parte de los colonos educados a la vida europea consideraron a los indios como seres inferiores que habían de someter y educar y sus mujeres fueron escogidas como compañeras, creando así hogares mixtos y dando origen al mestizaje.

Los colonizadores españoles, así como sus religiosos tuvieron que mezclar el paganismo con la religión, para poder cristianizar. Enseñaban a través de un lenguaje ideo-picto-fonético-gráfico, para que el indio pudiera comprender el latín y los ritos, más realmente esto no fue del todo posible pues su cosmovisión era diferente al modo europeo.

El primer centro de actividad colonizadora fue la isla denominada - Española o de Santo Domingo. De ahí partieron las expediciones a tierra firme: Colombia, Venezuela, Antillas Mayores y Menores, América Central y México.

Las primeras formas administrativas de gobierno para tales fines fueron la encomienda y los repartimientos para administrar a los indios desde el punto de vista social, religioso, militar y económico haciéndolos trabajar en los campos y en las minas. El trauma de la impactación del conquistador por la fuerza brutal y la explotación, persistió hasta nuestros días en que, como países conquistados no hemos podido vencer nuestras deficiencias como pueblos, por tal motivo Antonio Caso hablando en particular de la historia de México, decía:

Los problemas de América son problemas que preceden a la conquista. Todavía no resolvemos el problema que nos legó España con la conquista, lo cual ha engendrado el desfasamiento de la identidad de lo que nos es nacional (48).

Se hace necesario mencionar que los problemas político-internacionales que sostuvo España provocaron que tanto Brasil como Argentina fuesen en gran medida colonizadas por los Portugueses, ya que el Papa Alejandro Borgia emitió cuatro Bulas (*) De esta manera se repartió el mundo conocido y por conocer entre españoles y portugueses, con el fundamento de derecho de conquista.

Las dos primeras Bulas, INTER CETERA Y EXIMIAE DEVOTIONIS, se referían a la propagación de la fé y la religión católica en los nuevos territorios, por lo que con la autoridad de Dios Todopoderoso, el Papa hizo la donación de los nuevos territorios descubiertos a los Reyes Católicos de España, prohibiendo la intervención de cualquier agente so pena de excomunicación; así a

48 ANTONIO CASO: Apuntamientos de Cultura Patria, 3a. Ed., Paidós, México, 1943, la. Reimpr., México 1976, Pag. 425.

(*) Llamadas así por el sello del plomo de ciertos documentos pontificios, también se les conoce como cartas pontificias.

salvo los derechos de los Reyes de Portugal a través del instrumento de la tercera Bula INTERCETERA, estableció una línea imaginaria entre occidente y el oriente, dándole a los españoles todos los territorios de occidente y a los portugueses todos los territorios de oriente.

La cuarta Bula DUDUM SIQUIDEM, extendió y amplió esta donación a todas las islas y tierras firmes halladas o por hallar, descubiertas o por descubrir, ya sea en el occidente o en el oriente de lo que se conoció como las Nuevas Indias.

Todo este vaivén de cesiones y donaciones, provocó un enfrentamiento entre Juan II de Portugal y los Reyes Católicos Fernando e Isabel de Castilla, por lo cual se estableció un convenio entre ambos reinos firmado el 7 de junio de 1494, conocido como el Tratado de Tordesillas y el cual consistió en enviar naves con personas doctas en ciencias náuticas, geografía y astronomía para determinar el meridiano de la demarcación. Dicho acuerdo fue confirmado por el Papa Julio II por Bula de 24 de enero de 1506, no obstante el Tratado de Tordesillas favoreció ampliamente a los portugueses (49).

Así la labor colonizadora de los españoles se fundó en las Bulas Papales y el Tratado de Tordesillas, así los Reyes Católicos crearon el documento jurídico para darse a conocer a los nativos de las tierras descubiertas, justificado, como el requerimiento.

49 CARL GRINBERG: Descubrimientos y Reformas. Nuevos Horizontes y Perspectivas (Historia Universal Daimon), 6a. Ed. Barcelona, Madrid, México, Buenos Aires, 1973, p. 1495.

Desde la Florida hasta tierra del fuego los españoles ampliaron su hegemonía como potencia europea. Fundaron su primer municipio como virreynato en la Villa Rica de la Veracruz e instauraron la primera legislación jurídica conocida como las Leyes de Indias. Crearon un sistema tributario y general para toda la América y de la Nueva España partieron las expediciones hacia Sud América, sin tocar Brasil y parte de Argentina, ya que pertenecía a los portugueses.

Así la evolución de América prosiguió bajo el dominio de sus conquistadores, hasta que la influencia de Francia, Inglaterra y el ejemplo de los Estados Unidos de Norteamérica, la llevarían años más tarde a su independencia. Podríamos hablar de todo este movimiento, más resultaría un tratado de historia y no completaría el propósito fundamental de esta tesis, por lo cual pasaré a hablar de América Latina, como un conjunto de naciones ya independientes.

La primera intención de independencia fue dada en Bolivia por el Movimiento libertador de Simón Bolívar, la segunda fue la Proclamación a los pueblos del Continente Colombiano, también por Simón Bolívar, después la Rebelión de Brasil, Uruguay, Paraguay, Chile y Cuba.

El aspecto de un dilatado Continente que aparecía en el mundo político emancipado de los antiguos dominadores, exaltó el entusiasmo de los pensadores políticos y liberales a la Revolución de América del Sur.

Dicha Revolución fue vasta en principios generadores de los nuevos gobiernos que la componen y de la cual surgieron las 20 naciones de la América Latina. No obstante su hermandad, se advierten grandes diferencias de diversa índole. El Brasil tiene la mayor superficie de toda la América Latina, ----

el Perú tiene proporciones medias; Haití una isla con área limitada y El Salvador una pequeña población sometida al yugo de las grandes familias adineradas; Brasil está al nivel del Reino Unido y de Italia, y El Salvador apenas cuenta con el número de habitantes de una sola metrópoli norteamericana, soviética, o de otras naciones. Venezuela ocupa uno de los primeros lugares del mundo en -- cuanto a recursos petrolíferos, y tiene otros minerales de gran valor; Brasil va a la cabeza mundialmente en producción de café y cuenta con otros muchos y abundantes recursos; Chile es una de las primeras naciones del mundo en cobre. En cambio, naciones como Nicaragua, Honduras y Paraguay pertenecen al grupo de las menos afortunadas, por que apenas cuentan con recursos desarrollados. La Argentina y el Brasil se han industrializado bastante, pero siguen siendo principalmente agrícolas; Guatemala, la República Dominicana y Panamá tienen relativamente pocas industrias.

En Uruguay y Chile tienen altos niveles culturales y casi no existe analfabetismo; en cambio el Paraguay y Bolivia tienen un índice muy alto. La Argentina tiene una población en gran parte europea; la de Brasil está integrada por una cantidad considerable de elementos africanos y portugueses. Sin embargo, todos estos países son miembros auténticos de la Comunidad Internacional, de la O.N.U. y de la Organización de Estados Americanos. Todos ellos están -- situados en América Latina, en América del Sur, en América Central, o en el mar de la parte oriental de ésta, como Cuba, la República Dominicana, Puerto Rico y Haití, que constituyen las islas del Mar Caribe. Todas estas naciones -- son consideradas como Latinoamericanas, aunque la venta latina se advierte más en las atlánticas; el idioma del Brasil se basa en el portugués, y los demás -- países basan el suyo en el español, cuando no hablan lenguas. . . . ----

indias. (50).

Los Estados Latinoamericanos más antiguos se independizaron poco después de obtener su independencia los Estados Unidos y tomaron como base su federalismo. A los pocos años, elaboraron sus Constituciones. Pero a diferencia de su vecino del norte, no las han conservado, la Argentina redactó dos Constituciones unitarias en 1819 y en 1826, más definitiva consta de 1957. Se podría considerar que los países latinoamericanos son muy inestables políticamente hablando, puesto que no se pueden equiparar ni colocarse en una misma categoría un Estado del otro, son eminentemente presidencialistas, divididos a través de un sistema federal, en Municipios, Estados y Federación y coincidiendo en el sistema presidencial, siendo la base de su desarrollo político y soberanía, independencia y revolución.

A nivel administrativo han tenido problemas con sus proyectos que como nación han pretendido formar, siempre inmersos en los problemas de su planificación administrativa, tratando de resolver muchas veces los problemas ajenos antes que los propios, como en el caso de México, su política exterior ha sido mal trazada. Por tal motivo México de ser Líder de Latinoamérica cedió en mucho su figura a Alan García en el Perú.

Podríamos seguir ahondando profundamente, más considero que algunos de los puntos mas importantes por lo que a planeación administrativa se refiere, los tocaremos más adelante en el desarrollo de los siguientes capítulos de esta tesis.

Capítulo II

CAPITULO II
MARCO TEORICO DE LA PLANEACION
ECONOMICA Y SOCIAL

1). La Administración en General.

Podemos afirmar que con el término de administración, se intenta de signar en un amplio sentido, el conjunto de las actividades directamente pre ordenadas para la concreta consecución de objetivos directamente pre ordenados.

No obstante, podríamos también afirmar que la administración es el esfuerzo total para dirigir, guiar e integrar, los esfuerzos humanos, asociados-orientados, hacia algunos fines específicos, mas de acuerdo a varias corrientes en este sentido se concibe a la administración, como una ciencia conocida como la ciencia de administrar.

La administración en general concibe tres elementos trascendentales - para su integración, a saber: gerencia, dirección y administración.

Por Dirección se entiende determinar el objetivo y las estrategias o políticas más importantes, es decir, por qué medios se llegará al fin de lo - que se planea, para los fines de esta tesis, recaerá en el Presidente, Gobernadores, Diputados o representantes de los ciudadanos esta función.

Por Gerencia entiendo lo relativo al manejo o gobierno de los diferen tes elementos al momento de su ejecución.

Así, pues, entre la Dirección y la Gerencia ubicamos a la administración, que no es otra cosa, sino el eslabón que une a los dos elementos anteriores.

Ahora bien, para los fines que en materia de planeación se concretan

en esta tesis, tanto la administración como la dirección administrativa forman parte en la función de la planeación, pero cada uno ejerce su función desde distintos niveles. La administración establece una infraestructura dentro de la cual planea la dirección administrativa. La administración no se ocupa de los detalles de implementación de dicha infraestructura. En tanto la dirección administrativa acepta los detalles de operación, en cuanto a facilidades básicas y objetivos, de la implementación de dicha infraestructura.

A nivel de gobierno lo anterior se presta a confusión, debido a factores tales como los que a continuación menciono: una Constitución general que prevé una división de responsabilidades de autoridades; resoluciones del poder político y resoluciones del poder administrativo; por lo tanto, antes de pasar a nuestro siguiente punto se hace necesario aclarar los siguientes conceptos:

Por Constitución entendemos a la manera de Tiziano Bonazzi, que el conjunto de presupuestos sociales, económicos, ideológicos y, en general, políticos, producen en su conjunto una inspiración traducida en una ley fundamental llamada Constitución. (51)

Según la doctrina jurídica, por Constitución se entiende, aquellos principios que están en el vértice del sistema normativo de todo ordenamiento, con referencia a un número variado de entes, como los Estados, o cualquier ente público o privado, inmerso en el ordenamiento estatal; es decir, es la que otorga la forma de estado o régimen, sobre la organización y las funciones de los poderes públicos, sobre los derechos y los deberes de los ciudadanos. (52).

51 TIZIANO BONAZZI. Reflexiones in tuta las Constituciones dil orbe; la. Ed. Milán, Italia, 1979, Pág. 221
52 CFR. STOPPINO MARIO: Potere Intenzione e interesse, en Rivista italiana di Scienza Política, Tomo III, Vol XVIII, No. 1247 Ia. Epoca Vol. VI, 1973, Italia, Milan p. 428

La Constitución, como ordenamiento básico, será quien realmente se encargue de dar forma al Estado, por el cual entendemos:

El Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal formando una institución con personalidad moral y jurídica. (53),

Con los elementos vistos anteriormente, se desprende que para la ejecución de las diferentes instancias administrativas, se hace necesaria la creación de una fuerza o energía libre, que a la manera de Duguít, se le denomina poder.

Este poder lo llamaremos de dos formas el poder político y el poder administrativo. En su significado más general la palabra poder designa la capacidad o posibilidad de obrar, de producir efectos; y puede ser referida ya sea a individuos o grupos humanos como a objetos o fenómenos de la naturaleza. Entendido en el sentido específicamente social, el poder se precisa y se convierte, de genérica capacidad de obrar, en capacidad del hombre para determinar la conducta del hombre. Por lo cual desprendemos que el hombre no es sólo el sujeto sino también el objeto del poder en general.

Así mismo del poder del Estado, será el hombre también sujeto y objeto.

De la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende un poder unitario y general que para su ejecución se divide en tres poderes a saber: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Poder Ejecutivo lo ejecu-

ta el Presidente de la República, el Poder Legislativo el Congreso de la Unión es decir, los Diputados y los Senadores y el Poder Judicial la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Estos tres ámbitos del poder se encuentran rodeados por el poder político que es, la potencia ordenadora de la vida social y administrativa orientada a la evolución del poder, calificado por ciertos símbolos, creencias o representaciones colectivas y que no está organizado en su ejercicio ni unificado en cuanto a su fundamento, sino que se trasciende en las formas que las circunstancias revelan.

Por otro lado el poder administrativo, el cual consiste en la formación del control estatal y la sujeción de los gobernados a los ordenamientos administrativos y de ejecución del gobierno.

Una vez entendidos los conceptos anteriores podemos afirmar que la administración en general, es la forma de instrumentación, acción, dirección aprovechamiento, gestión, control, verificación e implementación del poder político del aparato administrativo del Gobierno, a través de su régimen y forma de Estado.

2). La Administración Pública en Particular.

Analizados los conceptos anteriores, comprendemos que la noción sobre administración pública tenemos, corresponde a una gama muy extendida de acciones, que interesan a la colectividad y a últimas fechas, de manera muy particular, a la sociedad mexicana que, de un modo o de otro, ha emprendido - un arduo camino hacia la politización individual u colectiva o dicho de otra manera, un arduo camino hacia la toma de "conciencia política". Lo anterior lo fundamenta, en que en la actualidad, el pueblo del México, ha evolucionado en los últimos tres sexenios hacia una madurez de conciencia y preparación superior, como veremos más adelante.

En la actualidad hablar, de administración pública, es un término no ajeno y común a todos, no así hablar de política o de políticos, ya que se - ha pretendido cambiar el verdadero sentido que en mi concepción muy personal, debe tener el funcionario administrativo: La conciliación de los intereses colectivos, buscando la superación de la nación en todo momento.

Pero asistimos hoy a un tiempo muy curioso, en que la palabra administración pública deja de ser función, en su sentido original, para convertirse en una fuerza real del poder político.

La administración pública tiene en cuenta por un lado, a las actividades del gobierno, que desarrollan poderes de decisión y mando, así como aquellas de inmediato auxilio para el ejercicio del poder mismo y, por el otro, a las actividades de actuación de las finalidades públicas, como las leyes que la individualizan, y los actos de gobierno en forma de precisa disciplina jurídica de las actividades económicas y sociales o en la forma específica de cumplimiento de intervenciones en el mundo real (trabajos, servi-

cios, etc.) o de comportamientos (técnicos-materiales), así como el control de la actuación de esas finalidades.

Existen diversos autores que han querido caracterizar a la administración pública, mas a mi entender, el más acertado ha sido Woodrow Wilson, - quien manifiesta que la administración pública es, una ciencia de la política que se basa principalmente en la soberanía popular y la democracia, la distribución de la autoridad y la función administrativa. Concluye diciendo que:

La administración pública es el conjunto de órganos, instrumentos y elementos, que participan en el ejercicio del poder público y cuyo eje central es el poder del Estado y del Gobierno emanado de su Constitución. (54).

Tomando los puntos anteriores y situándose en la variedad de las actividades administrativas (distinguiendo entre éstas como merecedoras de una consideración especial, las actividades del gobierno) pueden individualizarse - dos atributos comunes en general: en primer lugar, el de ser actividades dependientes o subordinadas a otras, en las cuales enmarcamos al control, en segundo lugar el de ser ejecutivas, en el doble significado de cumplir una - elección o una norma precedente y de ejecutar la norma interviniendo para la satisfacción final de intereses y fines ya individualizados y concretos.

54 WOODROW WILSON: Theory And Practice Of Public Administration: Scope, Objectives And Methods; 3a. Ed., Londres Witer, Londres 1969, Pág. 17.

A la administración pública, como veremos más adelante, se le reconoce esencialmente con el calificativo de función, vale decir como actividad-objetivo, y como organizacion, es decir, como actividad dirigida a asegurar la -distribucion y la coordinacion del trabajo para una finalidad colectiva (Plan -Nacional de Desarrollo, Plan Global de Desarrollo, Plan Alimenticio, etc.).

Estos atributos conducen a su vez, a buscar el marco de excepcion de la administracion publica mexicana con la de otros paises, pues importante es hacer la aclaracion, de que desde el punto de vista tecnico, la administracion se canaliza hacia un objetivo determinado y desde el punto de vista politico, se canaliza a diferentes aspectos sociales e historicos. Así en nuestro país, sucede que desde el año de 1976 la planeacion administrativa, se ha ido acrecentando vertiginosamente, tal vez como una nueva forma de gobierno. Lo anterior viene a colacion desde el momento en que las exigencias de distribucion y coordinacion del trabajo administrativo, asumieron un relieve y una dimension cada vez mayores, en el curso de la experiencia de los ordenamientos -estatales modernos, como para dar lugar al nacimiento y al desarrollo de estructuras adecuadas a la época actual.

De esta manera, no se entiende el término de administracion publica de gobierno, sin tener el cuestionamiento o el sello politico intrinseco dentro de su propia naturaleza y desde el punto de vista colectivo (social y economíco) e individual, lo complejo de las estructuras que, aun encontrándose en -posicion diversamente subordinada respecto a las estructuras politicas y la razon historica demuestra que se hace necesaria una realidad organizativa de gobierno diferente.

Para la mayor parte de los espíritus selectos, estudiosos de la admi--

nistración pública en su planteamiento económico, representa el rasgo característico de los Estados modernos y contemporáneos. Expresarlo así, casi físicamente, sería caer en el plano de lo subjetivo, puesto que una característica normal de las estructuras administrativas es la presencia de un personal elegido por la posesión de competencias técnicas o políticas, según sea el caso, empleadas de manera profesional y en las que las técnicas tienen la asesoría, pero las políticas la ejecución. Situación que en nuestro país cambió de lugar.

Sin embargo, es correcto advertir, que la administración pública no puede reducirse, como actualmente se pretende, a un "término" meramente tecnocrático y dejar en un segundo plano al manejo político de ejecución, como a veces ocurre en las estructuras administrativas comunistas. Con esto no quiero decir, que nuestro país sea comunista, pero sí, que la implantación del proyecto democrático-socialista, contemplado en el pensamiento de algunos presidentes mexicanos de la época contemporánea, ha permitido dar completa razón a la nueva clase política del país y al fenómeno económico-administrativo actual, tal como se delinea, desde el punto de vista tecnocrático-político o con el pretendido grito histórico y comparado desde el que se pretende enfocar, especialmente si se tiene en cuenta que no siempre es posible encontrar estructuras de carácter burocrático, para el desarrollo de las actividades administrativas y en las que frecuentemente hay continuidad o una parcial identidad, en las estructuras de gobierno y de administración.

Por lo tanto se hace necesario definir que no es lo mismo administración pública que función administrativa o que coordinación administrativa.

Interpelando nuestra Constitución y en estricto apego a lo que funda-

mentalmente se deriva de ésta, podemos decir, entrelazando nuestra definición original, que la Administración Pública Mexicana, es el conjunto de órganos -- del Estado y que en alguna medida participan y ejercen poder público, cuyo eje es el poder Ejecutivo Federal, y su ejercicio se deposita constitucionalmente, en una persona, denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Es conveniente destacar que las facultades y atribuciones de la administración pública pertenecen originalmente, al titular del Poder Ejecutivo y su ejercicio corresponde a los diversos órganos, de conformidad a un vasto y complejo sistema de Leyes, Reglamentos y Acuerdos; así pues, entreteniendo nuestro pensamiento anterior, el Presidente de la República tiene en nuestro sistema constitucional el doble carácter de órgano político y órgano administrativo, ya que el primero proviene de su relación directa que guarda con el Estado, como representante legítimo de la soberanía popular, así su actuación es la expresión de la voluntad del propio Estado, sin otro límite que el bien público; y el segundo proviene de la función que realiza, bajo el orden jurídico que establece el Congreso de la Unión, es decir el Poder Legislativo, por lo tanto en su actuar expresa la voluntad del legislador. Como autoridad -- administrativa ocupa el lugar más alto en la jerarquía de la administración pública, de la cual es jefe y concentra los poderes de decisión y mando, así como los que de ella se derivan y que forman la relación y el concepto de Federación o Sistema Federal, que mantiene la unidad de la administración -- debidamente coordinada y vinculada, y que traducida al campo político nos -- expresaría el origen del (centralismo o dicho de otra manera del presidencialismo).

Por otra parte, la función administrativa, es aquella que realiza el --

poder administrativo o ejecutivo, aunque dentro de ella vaya incluida una serie de actos que revisten una naturaleza interna diferente.

Por tal motivo, Joaquín Carrillo Patraca expresa que hay autores que han querido caracterizar la función administrativa, diciendo que es la actividad que desarrolla el Poder Ejecutivo, por lo que él opina:

Inaceptable es, a nuestro modo de ver tal postura, porque en la realidad nos encontramos con que el Poder Ejecutivo, lleva a cabo ciertos actos que no podemos considerar materialmente administrativos y de otro lado, actos materialmente administrativos, son efectuados por el Poder Legislativo y por el Poder Judicial con sobrada frecuencia. (55).

Así pues, es mi afán llegar a una conclusión acerca de una naturaleza intrínseca de la función administrativa; he procurado consultar los autores que tratan dicha materia, transcribiendo sus opiniones al respecto, haciendo los comentarios pertinentes para, finalmente, poder adoptar una determinada postura expresando mi modesto modo de pensar.

Rafael Bielsa, define a la administración pública como:

La actividad general del Estado, externa e interna, jurídica y social, que tiene por fin proveer a las necesidades colectivas cuya satisfacción entra en los fines del Estado. (56).

55 JOAQUÍN CARRILLO PATRACA: "La Naturaleza Intrínseca de la Función Administrativa"; en Revista de Administración Pública; Instituto de Administración Pública, México, Año 6, Vol. VIII, No. 4, Oct-Dic. 1956, pp. 35-55
56 RAFAEL BIELSA: Derecho Administrativo, 5a. Ed., Roque de Palma, B. -- Aires, 1955, Tomo I, P.202

Otto Mayer, opina que:

La administración, en sentido amplio a diferencia de la Constitución, viene a ser la actividad que el Estado desarrolla para la realización de sus fines esenciales. - Así como la Constitución representa en el Estado el elemento estable, permanente en la administración, por el contrario, se los manifiesta el Estado en actividad (57).

Resumiendo, podemos afirmar, que el Estado es un pueblo organizado bajo un poder soberano, para la persecución de sus intereses, en el cual la administración es la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines, por lo cual basándonos en el criterio de los tratadistas Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas, quienes citan a Hauriou, como otro de los autores que intentan definir la administración pública y la función administrativa y el cual expresa:

La función administrativa se caracteriza, por manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las Leyes de Derecho Público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto, por medios de policía y por la organización de los servicios públicos, en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa. (58).

Así Serra Rojas piensa que esta importante definición, señala varios elementos del concepto moderno de función administrativa; principalmente la noción del servicio público, la de empresa administrativa y la del régimen de policía aplicable, pero además señala un dato, dentro de la definición general

57 OTTO MAYER: Derecho Administrativo Alemán; la. Ed. de Palma B. Aires, 1949, tomo 1, p.3

58 MAURICE HAURIOU: Derecho Administrativo; 5a. Ed. Porrúa, México, 1952, p.62 y ANDRES SERRA ROJAS: Derecho Administrativo, 4a. Ed., Porrúa, México 1981, p.170

del acto administrativo que según él, es indispensable para constituirlo, desde cualquier punto de vista que se le considere y es que, el acto administrativo se realice en vista del funcionamiento de un servicio público; así pues formalmente podemos afirmar que la función administrativa es la actividad que el Estado realiza, por medio del órgano ejecutivo y que el Derecho Administrativo consagra en la administración pública, de acuerdo con el Artículo 80 de nuestra Carta Magna, así como la noción de que el acto administrativo, emana del Supremo Poder Ejecutivo, depositado dicho poder en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (59).

Es necesario destacar para los objetivos de esta tesis, que la función administrativa o ejecutiva comprende dos etapas de actividades: la administrativa y la política o de gobierno.

Es muy lógico que la función administrativa tenga gran importancia en el desarrollo del Estado y revista características de complejidad en su análisis, ya que comprende un sinnúmero de actos gubernamentales. Es decir, puede de terminarse por exclusión, ya que todas las actividades no clasificadas dentro - de la función legislativa o judicial, caen dentro del campo de la función administrativa o ejecutiva. Así por ejemplo, dentro de la administración pública se comprende la función administrativa de planeación o planificación, para la ejecución de programas o políticas de desarrollo, para la satisfacción de necesidades colectivas o para la dirección del Estado en su conjunto,

La función administrativa de planeación resulta relevante para nuestra tesis, puesto que pone en actividad al Estado mismo, y traduce en actos con-

cretos, los mandamientos establecidos en el ordenamiento jurídico y administrativo. Es la actividad mayormente percibida por la comunidad, ya que mediante ésta, el Gobierno entra en contrato directo con los ciudadanos. Igualmente, compete a esta función, el desarrollo de las actividades políticas y de Gobierno del Estado en su esfera interna e internacional.

La separación entre las actividades de índole política y de gobierno, así como las de planeación, dirección u evaluación de los programas de gobierno, es, considerado, una cuestión más teórica que real, habiendo sido en la práctica casi imposible diferenciarlos.

Gobierno: Acción y efecto de gobernar y gobernarse. Orden de regir y gobernar una nación (60).

Por político:

El fenómeno social comprende todo lo referente al Poder Público y por política toda actividad realizada por los gobernantes para sostener el poder estatal, o por los particulares con el fin de obtener ese poder, así sea parcialmente, o bien, como la dirección de los asuntos públicos, conforme a criterios sociales y económicos plasmados en planes y programas de acción u desarrollo (61).

Por lo tanto, el acto de gobierno, el acto político, la función administrativa y el acto administrativo, no pueden ser usados como sinónimos, tal y como se pretende en los momentos actuales por el presente régimen. El acto de gobierno no busca obtener y conservar el poder como lo hace en su fenomenología el acto político, sino únicamente consistía en manifestar la voluntad particular del jefe del Estado, que se traducirá en un acto administrativo, fun-

60 MARTÍN ALFONSO: Enciclopedia del Idioma; 5a. Ed. Herrero, Madrid, México, 1968. Pp. 226. Tomos I y II.
61. Idem.

damentado en la función administrativa, perceptuada por el Derecho administrativo y ejercida dentro del marco de la administración pública general.

3). Facetas del Proceso

Administrativo

El Sistema de Planeación puede presentarse como un todo armónico, interrelacionado y genera un flujo de bienes y servicios y tiene como contrapartida una corriente de ingresos monetarios, sociales y políticos, todos estos flujos deben o deberían equilibrarse.

Como John Maynard Keynes:

"La planeación pretende encontrar una respuesta que corrija, lo que las fuerzas sociales y del mercado no puedan proporcionar por sí solas". (62).

De lo anterior, entonces, es su función, por lo tanto, la de ofrecer criterios que conduzcan a la óptima asignación de recursos para todos los sectores, sugiriendo principalmente, políticas económicas que eviten los desequilibrios económicos.

A mi criterio, la técnica de planeación debe ser neutral, no lleva implícito ningún elemento de tipo de presión, aunque la formulación de un plan, sobre todo a lo que a metas se refiere, exige la incorporación simultánea de decisiones políticas y de criterios técnicos.

Por lo anteriormente expuesto, la planeación no es un esfuerzo aislado, constituye un proceso continuo que va ajustando el plan a la realidad existente; de aquí que toda técnica de planeación debe cumplir con un requisito básico: la flexibilidad.

En forma esquemática, puede decirse, que el proceso de planeación comprende las siguientes etapas:

- 1.- Organización administrativa para la planeación.
- 2.- El diseño del Plan Nacional.
- 3.- Elaboración de planes regionales congruentes
- 4.- Elaboración de políticas.
- 5.- Ejecución del Plan por los sectores público y privado.
- 6.- Control, supervisión y ajuste del plan.

Debo aclarar, que la esquematización anterior, no es rigurosa y sus etapas no son necesariamente independientes, sino que se complementan.

Así, tenemos que un Plan de cualquier tipo, puede ser de corto, mediano o largo plazo; puede referirse a toda la economía, a sectores específicos, o a una región en particular.

La planeación atendida así se convierte en una planeación global, la cual es compatible con la formulación de planes sectoriales o parciales; éstos, de hecho, la complementan, dándole una orientación hacia la acción práctica.

Al formularle un plan de desarrollo, como lo es el nuestro, es necesario que las metas que se planteen en el futuro, estén basadas en el conocimiento de la situación existente y de sus tendencias, con el objeto de no tropezar con obstáculos que se han presentado en períodos anteriores; desde este punto de vista, la primera etapa en la formulación o diseño de un plan es la elaboración de un diagnóstico.

Una segunda etapa en la elaboración del plan consiste en definir, en forma preliminar, los objetivos y metas que, por su alcance, son las decisiones más importantes.

En la formación del Plan es necesario distinguir los objetivos, que son la expresión cualitativa de ciertos propósitos y las metas que son su expresión cuantitativa.

Los objetivos más usuales son: reducción del desempleo, desarrollo regional, redistribución del ingreso, mejores niveles de vida, disminución de la vulnerabilidad o dependencia económica del exterior e integración económica interregional. Las metas más usuales son: lograr un ritmo de crecimiento del ingreso per capita; alcanzar un saldo de la balanza de pagos de cierto monto; elevar el consumo per capita en cierta proporción y a últimas fechas el pago de la deuda externa, la carastia de la vida, la crisis y la inflación.

La tercera etapa del proceso de planeación consiste en la determinación de las necesidades de expansión global y sectorial; ésta permite anticipar la dirección y el grado de los cambios, que van implícitos en el desarrollo; precisamente la posibilidad de permitir evaluar, el realismo de los objetivos y metas propuestas.

Esto a su vez nos indica una proyección de carácter global, que se formulará de acuerdo a la expansión del consumo o a las necesidades de aumento del ahorro interno.

Todo Plan de Desarrollo, a mi criterio también, aparte de ser eficiente, coherente y factible, contempla que sus metas deberán conducirnos a establecer en el plan:

- 1.- El balance de mano de obra.
- 2.- El equilibrio externo.
- 3.- El balance de mercancías y servicios
- 4.- El equilibrio financiero inversión-ahorro.
- 5.- El balance regional

Así pues, en la formulación de cualquier plan será necesario contar con un grado de apoyo técnico y un conocimiento concreto de la realidad, - sin los cuales, aunados a la falta de criterios políticos de sustentación, las decisiones e hipótesis transformarían el proceso en un ejercicio puramente - académico.

4). La Planeación como parte del Proceso Administrativo.

Para referirnos a la administración pública, como instrumento para la planeación y el desarrollo económico, político y social en nuestro país, se hace necesario precisar los conceptos mencionados con anterioridad, a saber: la - planeación, planificación, etc.

Debemos hacer notar, también que hay muchas maneras de concebir cualquier estudio sobre la planificación o sobre la planeación. Es posible -- partir de un análisis, en cierto modo empírico de las tentativas de planificación, con el fin de remontarse, desde estas tentativas, a una concepción teórica. Esta ascensión desde la práctica a la teoría, o desde lo concreto a lo abstracto, nos llevaría a un análisis más severo.

Es posible también, partir de una especie de "teoría pura" de la - planeación, que dedujera las consecuencias teóricas y luego prácticas de una definición de plan. Este descenso de la teoría a la práctica, de lo abstracto a lo concreto, sería la aplicación de un método deductivo. El primero, - pretende partir de la pura experiencia; pero hay que abordar a la experien-cia con conceptos y definiciones. Para inquirir cuales han sido las tentativas de planificación hay que saber antes que es un plan; por lo tanto, definirlo. El segundo pretende partir de una definición abstracta; más para que las definiciones que aquí vertiremos no sean arbitrarias, para que se "apeguen" a la realidad, las tomaremos de un modo o de otro, de esta última. Por eso hemos de recurrir aquí a ambos métodos. No para yuxtaponerlos sino para hacer su sfntesis.

Partimos, por tanto de una definición de plan. De manera general - no solamente económica, un plan, en el sentido en que nosotros lo entendemos, esta constituido por el conjunto de disposiciones tomadas con vistas a la ejecución de un proyecto.

La noción aparece así definida por dos elementos:

- 1.- Un proyecto, es decir, un fin que nos proponemos conseguir.
- 2.- Las disposiciones tomadas con vistas a alcanzar este fin, es decir, la fijación de los medios.

Un fin determinado y unos medios también determinados para la consecución de este fin, constituyen lo esencial de todo plan, y son los que distinguen, en particular, un plan de un simple proyecto.

A menudo pensamos, que estando el fin determinado, la determinación de los medios es un asunto puramente técnico; sin embargo, no es así, ya que es posible, con frecuencia, alcanzar el mismo fin por diversos caminos. La elección entre estos caminos plantea numerosos problemas, que superan ampliamente el simple campo de la técnica, es decir, se entrelazan, con las decisiones de carácter político. Con más motivo, la determinación, la elección de los fines a alcanzar, no puede depender única y exclusivamente como se ha venido haciendo en estos últimos dos sexenios de la informática, las estadísticas y la técnica.

De lo anterior desprendemos que un plan económico puede a la manera de UPSON, definirse de la siguiente manera:

Conjunto de disposiciones tomadas con vista a la ejecución de un proyecto que interesa a una actividad económica. (63)

En muchos países el alcance de la actividad gubernamental, se ha -- ampliado considerablemente en los últimos años, en consecuencia, referirnos a la administración pública como parte del proceso administrativo en cuanto a la planeación, equivale a tratar al instrumento más importantes que el Estado moviliza, para influir sobre el proceso económico. El grado de la intervención sobre la economía, está determinado por varios factores y condiciones, dentro de los cuales convergen todas las Secretarías, Departamentos y Organismos, descentralizados o dependientes del Estado, a través de una Ley, llamada Ley de Planeación, para incorporarlos decididamente en este proceso.

Así pues, el concepto de la planeación, o de lo que se entienda por planear, ha nutrido desde hace varios años, una polémica de carácter político, que ha polarizado la atención de muchos economistas. La identificación de esta forma de conducir la actividad de un pueblo, con los regímenes socialistas, ha provocado una actitud cerrada, en muchos sectores de nuestra población.

Más podríamos decir, que la planeación, en su acepción más general, es una manifestación inherente a la naturaleza humana; es el resultado, como diría Oscar Langley de la facultad racional del hombre de pensar antes de actuar. (64).

Expresado con la máxima sencillez, planear es prepararse para la acción.

Cuando hemos llegado a conformar un sistema de economía mixta, como lo es el nuestro, la fuerza relativa del Estado frente al sector de la iniciativa privada, hace factible influir en el desarrollo, no sólo mediante la mo-

64 OSCAR LANGLEY: Administración en el Desarrollo; 1a.Ed.Ref.Fondo de Cultura Económica, México, 1985. p.243.

vilización de sus recursos presupuestales, sino también, por la acción coordinada de las políticas monetarias, fiscal, de comercio exterior, de salarios, - etc.

Mas cuando, la coordinación de estas políticas logra integrarse a un plan, para impulsar el progreso económico, se tiene ya la pauta para institucionalizar la planeación, creando el organismo o el sistema orgánico, cuya tarea central se oriente a racionalizar, la acción colectiva a través de la administración pública, así, nos encontramos ya ante lo que ahora se denomina planeación del o para el desarrollo.

El desarrollo, es un proceso continuo de cambios fundamentales en la sociedad; comprende un complejo de interrelaciones económicas, sociales y políticas. El concepto de desarrollo, como proceso continuo, da atención a la importancia de distinguir entre diferentes periodos de tiempo. Los directores del desarrollo deben contemplar el problema y tratarlo con incertidumbre. Los fines y medios específicos están vinculados a lapsos futuros: corto, mediano y largo plazo y las etapas que ellos involucran. En múltiples países existen problemas para la fijación de esos periodos.

Estos tiempos, son una parte importante, en la estrategia del desarrollo. Esta estrategia la vemos directamente involucrada en nuestro Plan de Desarrollo 1983-1988 y en el que la naturaleza y magnitud de las metas fijadas, son vitales para la evaluación de capacidades para la realización del Plan; así para el proceso administrativo de la administración pública mexicana, la planeación es un instrumento de elaboración y de aplicación de políticas de desarrollo coherentes, expresadas en términos cuantitativos o cualitativos, -- responde a una metodología, en la que confluyen los fines de la planeación

y los medios para realizarla, así diremos que planear es el acto de aglutinar los medios idóneos, para la realización de un objetivo, en tanto que la planeación, es el conjunto de técnicas, fines, objetivos, elementos, recursos, etc., de mayor o menor complejidad para que en términos cuantitativos de objetivos, necesidades y recursos de un país, lo eleven a su máximo nivel de desarrollo (65).

Así pues, para delimitar la planeación, con respecto a las nociones anteriores, debemos decir que, debe distinguirse de las simples directivas económicas o generales. Hay directivas económicas y cuando solamente se han fijado unos cuantos fines ha alcanzar la realización de estos fines es más o menos obligatoria, para aquellos a quien se han asignado y precisado los medios para alcanzarlos, así entendido lo anterior, comprendemos que la definición de Stalin, sobre los planes económicos, se ha venido generalizando en el mundo, expresando de la siguiente manera:

Los planes económicos son planes de directivas que tienen un carácter obligatorio para los órganos dirigentes y que determinan la orientación del desarrollo económico futuro y a la escala de todo el país. (66).

Así pues, la administración dentro de su proceso de planeación, necesita necesariamente, valga la redundancia, para llevar una planeación efectiva e interpretando el pensamiento del Lic. Juan José de Olloqui, de los siguientes elementos:

65 MONTLEY LIPSKY: Protest as a political Resource, End American Political Science Review, Tomo 57, Vol. XXVIII, No. 1060, 2a. época, Canadá, 1986.

66 JOSE STALIN: Informe al XV Congreso del Partido Comunista de la Union Sovietica; planification Sovietique; Trad. del frances por Alberto Llamas, unica ed. paris, Francia, 1979, p. 46.

- 1.- Organismos políticos.
- 2.- Agrupaciones socioeconómicas.
- 3.- El Público.
- 4.- La Burocracia.
- 5.- De la ciencia y tecnología.
- 6.- De organismos planificadores.
- 7.- De organismo auxiliares.
- 8.- De los grupos interesados (67).

De los puntos anteriores resaltamos lo siguiente:

De los organismos políticos la implicación de la multitud de aspectos políticos, tanto de sus filosofías como de sus aspectos prácticos. En el caso de los organismos políticos puede tratarse de la influencia de un partido determinado, de grupos económicos, internos o externos, o de alguna localidad del país, especial, por su interés común, los intereses políticos, por los valores, de su misma actividad, tienden a cambiar los objetivos o las prioridades establecidas en un plan. De las agrupaciones socioeconómicas, debemos entender que la planeación nacional es una forma de intervención gubernamental para el logro de determinaciones objetivos económicos, sociales, políticos y culturales y en el que en países como el nuestro, tal intervención lleva a la administración pública a proponer planes de desarrollo equilibrado que contienen disposiciones respecto a la económica nacional, a corto y largo plazo.

67 JUAN JOSÉ DE OLLOQUI: La planeación y la Administración financiera del Estado; Memoria del Seminario sobre Desarrollo Socioeconómico. Derecho Administrativo y Administración Pública, Facultad de Derecho UNAM México, 1965. Pp. 87-III.

Del público que actúa según determinadas circunstancias y para su entendimiento quizá aplicamos la psicología de masas. En contrapartida, el gobierno adopta medidas para influir en la opinión pública y movilizarla en favor de sus planes.

Sobre los organismos planificadores diremos que por lo general están encargados de la tarea de preparar un plan, en nuestro país quien trazó la política del desarrollo del actual régimen, fue el licenciado Carlos Salinas de Gortari, desde la plataforma ideológica del Comité Ejecutivo Nacional del P.R.I. se anotó la política de desarrollo que trazaría el Gobierno del Presidente licenciado Miguel de la Madrid Hurtado y que en la actualidad, tiene su sede en el reforzamiento económico, organizativo e ideológico en las oficinas de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Tal unidad tiene entre sus funciones la recolección de datos, la realización de estudios pertinentes y la formulación de un plan o proyectos integrales y comprensivos.

Como la planeación del desarrollo, que ha llevado la administración pública actual, como ejemplo de su capacidad organizativa y de permanencia en el poder, extendiendo todas sus actividades administrativas a todos los niveles sectoriales, regionales y locales, se hace necesario la ayuda de ciertos organismos auxiliares, que son los que contribuyen a la preparación del plan y que se dividen en dos: a) Instituto de Investigación, Política, Económica, Social, Poblacional, etc. y b) Organismos que recogen y suministran datos. En el primer caso los diversos institutos políticos como el IEPES o el CEPES, o la Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales de la Secretaría de Gobernación, y en el segundo podríamos citar como ejemplo, los grupos de encuestadores voluntarios, que se dedicaron durante el período de la campaña

del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, a recoger los datos de la consulta popular, para integrar el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. (68).

En virtud de que la formulación de cualquier plan la selección es uno de los métodos más efectivos de la acción, la política, que posee principios fundamentales constituye, pese a todo, el marco básico para la planeación. - Las determinaciones políticas, como marco de acción y como medio de adaptación a los cambios sociales que acontecen en todo el país, son también dinámicas. Dichas determinaciones a la vez que crean problemas, demandan soluciones administrativas para establecer cuándo y cómo esas políticas se ponen juntas bajo una dirección central, para que ésta las estudie y adopte.

Así, como ya habíamos mencionado con anterioridad, quien realiza y ejecuta el proceso administrativo, en cuanto a la coordinación y ejecución de los planes, es el Presidente de la República, por lo tanto cuando esa política la realiza el Poder Ejecutivo a través de los Secretarios de Estado, se dice - que administra la cosa pública, y por consecuencia los actos emanados de éste repercuten en el ámbito nacional; por lo anteriormente expuesto, coincidimos en que la acción política nacional, debe estar concretamente enlazada a los miembros de su Gabinete, para que no se rompa la coordinación administrativa y el equilibrio político de las diferentes fuerzas, provocando así, que no exista un vacío de autoridad, que conlleve a un deterioro de la administración pública.

Así pues, hoy por hoy, se hace necesario volver los ojos y retomar - nuestro Proyecto Inicial de Nación, emanado de los principios de la Revolución

Mexicana de 1910, para que con los elementos anteriores, la Administración Pública Federal, guíe a la Nación a su destino correcto, ya que la historia no detiene el reloj del tiempo.

Mas no es necesario reconocer también, que el hecho de que el señor Presidente de la República, licenciado Miguel de la Madrid Hurtado haya elevado a rango constitucional la planeación, es un gigantesco paso hacia la democratización integral de la sociedad y hacia el futuro que como país tenemos; es por tal motivo, que la administración pública elabora conscientemente y a través de un proceso de principios de unidad, previsión y universalidad los programas que conducen los destinos de México.

La administración pública se encuentra hoy comprometida con el pueblo de México en este futuro, haciendo conciencia de lo que debe ser, en el más amplio sentido del nacionalismo, la próxima elección presidencial.

5) Teorías de la Planeación Económica y Social

Existen diversas teorías, acerca de la planeación económica y social, así como de la administración pública. en México encontramos diversos pensadores como el Licenciado José López Portillo, el Licenciado Jesús Reyes Heróles, el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, el Licenciado Manuel Bartlett Díaz, el Licenciado Carlos Salinas de Gortari, Andres Serra Rojas, Felipe Tena Ramírez, Jacinto de Faya Viezca, Ignacio Burgoa, etc.

Teorizar sobre lo que debe ser la planeación y la administración pública, se ha vuelto quizá, uno de los temas de mayor interés, en vísperas también, del próximo periodo presidencial 1988-1994. Exponer todas estas teorías, resultaría demasiado desgastante para el lector de esta tesis, por lo cual me referiré a las que considero de mayor relevancia.

Julio Rodolfo Moctezuma Cid, Fernando Solana, Alejandro Carrillo Castro, Carlos Tello Macías, Ignacio Pichardo Pagaza, Andres Caso Lombardo, Ramón Aguirre Velázquez, Mario Ramón Beteta, Pedro Vázquez Colmenares, Alfredo del Mazo González, Rodolfo González Guevara, Juan Sánchez Zarza, han expresado su muy particular punto de vista, sobre lo que es, debe y debería ser, la planeación y la administración pública en los momentos actuales.

Para Carlos Salinas de Gortari, la planeación permite dar congruencia a las acciones del gobierno, a través de un sistema nacional de planeación, -- que obliga al sector público ha establecer compromisos con todos los sectores del país, en el marco de libertades que le establece la Constitución. (69).

69 Cfr. CARLOS SALINAS DE GORTARI: Discurso pronunciado en la Reunión con la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, de la Cámara de Diputados, LIII Legislatura, Sifa. de Programación y Presupuesto; México, 21 de Sep. de 1983. No. 19.

Para Andrés Serra Rojas, la administración pública, debe tener como objetivo encaminarse a fortalecer, una mística nacional, que se traduzca en una generosa entrega, para los que viven en el trasfondo de la vida social, haciendo uso de los manes de la historia, de nuestros héroes y de nuestro nacionalismo. (70).

Para Manuel Bartlett Díaz, no hay planeación sin política ni política -- sin gobierno. La consolidación de un Estado sólido, recae en la estructura de su organización. El desarrollo político y democrático de la República debe estar de acuerdo a la esencia original de los mandatos constitucionales, respetando las legislaciones estatales y la unidad de la República.

El nacionalismo deberá ser, fuerza vital, lazo de unión, fuente de solidaridad y de impulso, el gobierno es la voluntad del pueblo y su estructura dependerá de la capacidad organizativa de éste. (71).

Para José Alfonso Da Silva, Parlamentario Brasileño, la aplicación de las normas constitucionales, dará la viabilidad de los programas institucionales (72).

Para Alejandro Carrillo Castro, la planeación es el proceso de confrontación y de concentración de políticas, que tienden a sintetizarse en el Estado en sus diferentes niveles. (73).

70 Cfr. ANDRÉS SERRA ROJAS: Op. Cit. P. 782

71 Cfr. MANUEL BARTLETT DIAZ; Informe de Labores ante el Congreso de la Nación, 10 de Sep. 1984, Secretaría de Gobernación, México, P. 24.

72 Cfr. JOSÉ ALFONSO DA SILVA: Aplicabilidades Das Normas Constitucionais; 2a. Ed. Rev. y Act., Dos Tribunais, Brasil, 1987, P. 72.

73 Cfr. ALEJANDRO CARRILLO CASTRO: México presente y futuro (citado por Rolando Cordera Campos, Ed. de Cultura Popular México, 1987, P. 30.

Para Juan Sánchez Zarza, la planeación del Estado, es una estrategia que implica una promoción activa de la administración pública federal, que se convierte en el vehículo para hacer realidad una democracia extensa y compleja, en la que los puntos álgidos de su enfoque, se verifican en el Proyecto - Original de Nación, en la que las fuerzas populares básicas, buscan en la actualidad su participación directa, a través de las instituciones económicas y políticas, que organizan la vida nacional. La cogestión administrativa y la depuración de los objetivos, prevén los futuros medios de planeación, no sólo en un proceso técnico, sino también con una concreción política y documental, de la nueva política económica. Lo anterior implica en el futuro, el despliegue de las fuerzas políticas del Estado y de la actividad financiera dinámica y profunda, que reforzando el liderazgo estatal y la credibilidad en las instituciones, provoquen el estímulo directo, para el desarrollo democrático de la planeación, la administración pública y la nación (74).

Resumiendo, en conclusión, podemos afirmar que la planeación tiene sus bases en la formulación de objetivos, control, vigilancia, distribución, y consumo de todos y cada uno de los elementos con los que esta cuenta, haciendo uso de la manera de Fernando Santaolalla López, de los siguientes instrumentos:

Toda planeación deberá coordinar los planes sectoriales que hayan sido establecidos con anterioridad, establecer un plan global a partir de las metas fijadas por el poder político, ajustando a este propósito, los objetivos de los

74 Cfr. JUAN SANCHEZ ZARZA: Reflexiones en torno a la Administración Pública, en entrevista personal, Secretaría de Gobernación, México, junio de 1987, exclusiva para el autor de esta tesis, en memoria personal.

planes sectoriales que vayan coordinando; coordinar la ejecución del Plan, evaluar los resultados, controlar técnica, política y financieramente su ejecución; revisar periódicamente los objetivos, logros y errores de los que procede la estructuración del órgano central de planeación, para ser observados eficazmente en su comportamiento. Cumplido lo anterior, beneficiar el apoyo completo del Poder Ejecutivo y mantener las relaciones características entre el gobierno, el órgano central de planeación y los gobernados, para lograr éxito en sus rumbos, el órgano central de planeación tendrá que llegar a ser el organismo de más prestigio de toda la administración pública, para fortalecer con su acción, realmente, el destino económico y social del país. (75).

75 Cfr. FERNANDO SANTAOLALLA LOPEZ: Derecho Parlamentario Español, 1a. Ed., (Cultura y Sociedad, docencia y Documentación) Torregalindo, ---- Madrid, Pp. 309-311

Capítulo III

CAPITULO III
EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO, REFERIDO
A LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL DE
ALGUNOS LIDERES POLITICOS MUNDIALES
ASI COMO SU REPERCUION EN
MEXICO.

1). Ronald Reagan.

Los Estados Unidos de Norteamérica siempre han sido factor de decisión de los grandes problemas mundiales, expositor claro del capitalismo, fiel atacante del comunismo soviético, guardador de los principios de la Constitución Norteamericana, tal vez a mi juicio, el John F. Kennedy perdido en la memoria del pueblo estadounidense, pero de alguna forma revitalizado en su presidente actual, Ronald Reagan, ha sabido darle a su pueblo lo que éste ha perdido: la revitalización del capitalismo norteamericano y reinstauración del imperio yankee en el mundo.

Actor de profesión, pero romántico y filósofo, Reagan es conocedor de la esencia popular de sus gobernados. Como político ha sabido limar, equilibrar y conciliar los intereses de su nación con los demás países del orbe.

Su política internacional ha sido clara y definida, 2 veces electo y otras condecorado por diferentes países y organizaciones mundiales, le ha dado un nuevo giro histórico a su país, últimamente ratificado, ante la disposición en el poder del Presidente de Panamá.

A diferencia de los demás países democráticos, los Estados Unidos, viven hoy en día un clima de paz y de libertad, con una población de ----

250,000,000 de habitantes, una tercera parte farmaco-dependientes, con una población en la que no existe núcleo familiar, estructura moral o religión definida. Para el pueblo norteamericano, no hay más libertad que la que su gobierno alcance allende sus fronteras.

No debemos olvidar que los Estados Unidos son los padres del Federalismo y de la división y equiparación de cada uno de los Poderes de la Unión, para ellos la Constitución es el fundamento legal genuino del gobierno y la ley fundamental de la nación, sobre la cual se desenvuelve la vida cotidiana.

Su confrontación política se encuentra sustentada en sus dos únicos partidos políticos: los Demócratas y los Republicanos. A estos partidos sólo pueden pertenecer los industriales o aquellos representantes más acerrimos del capitalismo yankee.

Las relaciones México-Estados Unidos, siempre han sido tensas en algunos momentos y otras cateadas en un clima de tranquilidad de acuerdo a las exigencias políticas de nuestros tiempos. La intervención norteamericana en nuestro país ha sido siempre abierta, desde la Independencia, pasando por la Revolución, hasta los gobiernos actuales. Siempre al acecho de lo que nuestro país determine en materia de relaciones internacionales, con la posición que México tome frente a Latinoamérica, frente a Cuba o con los países del Tercer Mundo; porque México representa un bastión y una trinchera de los países latinoamericanos, un puente entre el comunismo que se expande a Centro América; vía El Salvador o Nicaragua o a los ataques e intereses de la Unión Soviética, vía Cuba. Nuestros 3,000 Kms. de frontera, son a su vez peligro a sus intereses y protección para nosotros al enfrentarnos a un

gigante, que la historia nos ha demostrado que, nunca debemos atacarlo de frente sino de lado.

Ronald Reagan, sabe esto, sabe que en el contexto de la política mundial, México esta a la vanguardia, con un lugar y una representación en los foros internacionales, sabe también que muchas veces, Cuba habla por lo que México no puede decir y Daniel Ortega se encuentra acechando en la frontera sur de nuestro país.

En fin a mi juicio, los problemas más trascendentes, que determinan la planeación democrática y de gobierno de los Estados Unidos son los siguientes:

- a. La lucha contra las drogas
- b. La política internacional
- c. La sucesión presidencial México-Norteamérica.
- d. La instauración del capitalismo como forma pura de gobierno y de libertad humana.
- e. La corrupción
- f. Los movimientos sociales a través de diversas manifestaciones.

A continuación comentaré brevemente algunos de estos aspectos:

- a. La lucha contra las drogas.

Las diversas actividades que México ha llevado junto con la DEA y los Servicios de Inteligencia Mundiales, Norteamericanos (CIA, INTERPOL, KGB, DFS, DISEN), no han sido suficientes, para evitar la introducción de marihuana, hasish, heroína y cocaína que pasan de nuestra frontera a los Estados Unidos o viceversa. Una tercera parte de las drogas que entran a Estados Unidos provienen de México y de Centroamérica, por lo que el Pre-

sidente Ronald Reagan, determinó los siguientes lineamientos:

- Llegar hasta los usuarios directamente.
- Dedicar recursos a la educación contra la droga, para enseñar a los niños el peligro que ésta represente.
- Actuar contra aquéllos que usen drogas, sobre todo los grandes - artistas y deportistas que admira la juventud. Es necesario hacer notar que de este último punto se desprendió la campaña "Rock - Against Drugs" (El Rock contra las Drogas) a comienzos del 1986.
- Contar con un presupuesto de 25 mil millones de dólares del presupuesto de la Defensa para nuevas armas contra la droga, aviones con radares y todo aquel equipo que pueda ser utilizado conjuntamente.
- Búsqueda de datos bancarios para ver en dónde podría estarse levantando el dinero de las drogas.
- Obtener el mayor provecho posible, de este programa, para beneficio de la salud y vida de nuestras familias. (76).

b. La Política Internacional.

El asunto de toda Centroamérica, ha sido un punto de contingencia para el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica. Con base a los nuevos pactados entre el gobierno de los Estados Unidos y los Sandinistas, el Presidente Ronald Reagan retiró su apoyo a los Somosistas, tomando acciones para retirarlos del poder. De lo anterior se tomaron acuerdos en base a un Plan de Estrategia Internacional:

76. RONALD REAGAN: Politics and Awards; folletín de impresión, del Consejo de Defensa de los Estados Unidos de Norteamérica, Washington, Distrito de Columbia, 1978, p. 7.

- Aplicación de una nueva democracia.
- Elecciones libres.
- Garantía completa a los Derechos Humanos
- Libertades básicas elementales
- Una política no alineada
- Que Centroamérica, no fuese un campo armado para la Unión Soviética y Cuba.
- Respetar a la Iglesia católica.

Muchos países de América Latina firmaron estos convenios ya fuere por presiones varias o créditos de dinero. Ahora Estados Unidos exige se cumplan, los que de alguna manera no han cumplido están siendo axficiados por el poder económico estadounidense.

Por lo que toca al problema del Proyecto "Guerra de las Galaxias", los Estados Unidos, han adoptado los siguientes mecanismos:

- Establar una Red de Contraespionaje.
- No mover ni prometer nada, hasta ver la reacción cierta de los rusos y los países del Tratado de OTAN.
- Defender sus posiciones en el Espacio Sideral.
- Defender su hegemonía como país pionero en los viajes espaciales.
- Promover la Arquitectura Espacial, la Tecnología y las Ciencias Cibernéticas.
- Extender el presupuesto federal de la NASA.

Así, los Estados Unidos señalan que la Organización de las Naciones Unidas es el único organismo institucional, que se dispone, para instaurar un orden pacífico mundial, que se funde en el derecho y en la cooperación para

el desarrollo. Es ahí donde puede prevalecer la razón y la solidaridad frente a la política del poder y la ley del más fuerte, de lo anterior el Gobierno de Ronald Reagan ha firmado los siguientes tratados más importantes:

- La Carta de San Francisco, consistente en resolver los problemas de Latinoamérica, la no intervención, el apoyo comercial y el respeto a las Soberanías de los Estados.
- La Declaración de Washigton en mayo de 1984 y la Declaración de San José en junio de 1984. Ambos tratados sobre los problemas de Deuda Externa y Comercial de diversos países Latinoamericanos.
- La Declaración de Montevideo, en octubre de 1985, sobre el militarismo como forma de gobierno.
- El Acta para la Paz, el Desarme y Cooperación en Centroamérica y América Latina, promovida por Contadora.
- La Declaración de Guatemala el 5 de abril de 1986, sobre las crisis político-económicas de toda Latinoamérica. Promovida por el Grupo de Apoyo de Lima.

Para una mejor explicación de lo anterior, anexo algunos documentos al presente trabajo que considero de mayor relevancia.

En los momentos actuales se hace de notoria trascendencia mencionar el Problema Fronterizo y los Trabajadores Migratorios. Al respecto expondré:

A raíz de la aplicación de la Ley Simpson-Rodino, en contra de los trabajadores indocumentados de México en los Estados Unidos, este país, hoy más que en cualquier etapa de su historia, tiene la urgente necesidad de contar con manos de obra mexicana, para recolectar los productos agrícolas. La migración de trabajadores mexicanos, en mi modesta concepción ha

sido promovida por el gobierno y los empresarios norteamericanos, sirve de base para reafirmar lo anterior, la promoción de convenios, por parte del gobierno norteamericano, durante un período de 22 años, así como el reclutamiento unilateral de trabajadores, para diversas tareas. Esta realidad, se ve reflejada en nuestros días, de manera clara y fehaciente, lo que debía ser un castigo para México, se convirtió en un asfixiante para los comerciales de la frontera norteamericana y para los propios industriales y campesinos norteamericanos, pues a falta de manos de obra barata, ahora tienen que contratar a sus propios nacionales a un mayor costo y con menos eficacia. Sus propios gobernados piden la derogación de esa Ley. Así pues, a mi juicio, ya no son aquellos campesinos pobres analfabetas los que engrosan las filas de braceros hacia los Estados Unidos, sino también estudiantes, comerciantes, familias mexicanas, etc.

Retomando el lineamiento anterior, en cuanto al Desarme y la Guerra de las Galaxias, añadiré que, México es un país que se ve inmerso de manera fehaciente en los objetivos claros de la planeación Estratégica de Ronald -- Reagan, por lo que a armas convencionales y nucleares se refiere.

En la II Reunión Cumbre de los participantes en la iniciativa de Paz y Desarme, realizada en la Ciudad de Ixtapa-Zihuatanejo, Guerrero los días 6 y 7 de agosto de 1986, los ahí representados Estados de Argentina, Grecia, -- India, México, Suecia y Tanzania, manifestaron su posición con respecto a la de Estados Unidos, la Unión Soviética y los demás restantes que integran la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), de la siguiente manera:

"...Durante cuatro decenios, los Estados que poseen armas nucleares han tenido responsabilidad casi exclusiva de poner fin a la gue-

rra de las armas nucleares, mientras que el resto del mundo se ha visto obligado a permanecer angustiosamente al margen. Ante el consiguiente peligro común de aniquilamiento, la distinción entre poderosos y débiles carece de sentido. Los trágicos incidentes -- que recientemente ocurrieron en la central nucleoelectrica de Chernobyl y en el lanzamiento del transbordador espacial Challenger, han demostrado, una vez mas, cuan frágil es una seguridad que esta basada en una tecnología compleja. Para evitar que lo ocurrido en Hiroshima se repita a escala mundial, se necesita tener mas juicio, instando a estas Potencias a un acuerdo internacional que prohíba toda utilización de las armas nucleares y la prohibición completa de los ensayos nucleares con el fin de facilitar la cesación inmediata de los ensayos nucleares, estamos dispuestos a participar, con los Estados Unidos y la Unión Soviética, en una labor de cooperación para establecer medidas temporales, estas medidas podrían fortalecer sobremanera la confianza en una moratoria de los Estados Unidos y la Unión Soviética, en una labor de cooperación para establecer medidas temporales. Hacemos incapié en el respeto al Derecho Internacional, en que los tratados existentes que salvaguardan la utilización así como el Tratado de 1972 sobre la Limitación de Sistemas de proyectiles Antibalísticos, deben ser plenamente respetados, reforzados y ampliados como sea necesario habida cuenta de los últimos avances tecnológicos. Ni juntos ni separados podrían los pueblos del mundo borrar de la memoria humana el horror de Hiroshima y Nagasaki; pero juntos podemos y debemos borrar de nuestro futuro este horror que nos amenaza..." (77).

77 DECLARACION DE MEXICO; Suscrita por los Jefes de Estado y de Gobierno de Argentina, Grecia, India, México, Suecia y Tanzania; la Ed. Palma, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, México - 1987, Pp. 29 - 32.

Las líneas anteriores, se concretizaron en el documento conocido como "La Declaración de México", el cual sirvió de base a la actual administración Reagan, para tomar diversas medidas contra México y América Central y del Sur. En especial este último caso reflejado en El Salvador y Nicaragua, a través de líderes como Edén Pastora, el "Comandante Cero", que sirven únicamente a los intereses norteamericanos o también a raíz de la Declaración mencionada con anterioridad, sustentados en una Economía de Guerra, Ronald Reagan ya no atemoriza al mundo con armas nucleares, sino con armas convencionales de una gran precisión, lo que lo llevó a consignar ante la justicia Norteamericana al Coronel Oliver North por una mal planada estrategia de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) en lo que se conoció como el caso IranGate y en el que a los ojos del mundo, la planeación de defensa construida por Bush y Reagan fue repulsiva y en extremo manipulada.

La política del "Big Stick" (del "Gran Garrote"), sigue amenazando a los pueblos del mundo: En Filipinas, Corazón Aquino y el derrocamiento del anterior Presidente Ferdinand Marcos, en Chile, la próxima caída de Augusto Pinochet, en Libia el atentado contra Mohamar Kadafi, en Suecia la muerte de su Primer Ministro Olof Palme, en Inglaterra la reelección de Margaret Thatcher, como asuntos de Seguridad Nacional para el Gobierno de Ronald Reagan.

Los postulados de Reagan por su parte, también se allegan a su fin puesto que se encuentra en vísperas de su sucesión presidencial, por los Demócratas Gary Hart y por los repúblicanos George Bush.

Así, el Águila Blanca, continúa su ascenso, para seguir manteniendo su imperio y sus dominios, mientras su pueblo descansa en el lema de su Estudio "In God We Trust" ("En Dios Nosotros Creemos"), Ronald Reagan le ha

sabido dar a su pueblo mejores servicios, mayores prestaciones, ha elevado el nivel económico del Estadounidense, ha mantenido una carreta internacional - clara y definida, le ha dado a su pueblo una gran conciencia nacional, ha tratado de moralizar nuevamente a la familia y al ser humano, en conclusión ha sido, según sus propios gobernados, el mejor Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, que ha defendido, extendido e incrustrado el pensamiento de su gobierno y de su pueblo en todo el mundo, penetrando donde era más difícil: China Comunista.

2). Margaret Thatcher

Desde la Reina Victoria, Inglaterra no había tenido en su seno a otra mujer que unificara en sí misma la estrategia y la delicadeza. Margaret Thatcher, actual Primer Ministro de su país lo ha logrado. Dos veces reelecta - para ocupar el mismo cargo, "La Dama de Hierro" ha proseguido con su política actual, desde la guerra de las Malvinas, hasta actualmente la alianza estratégica con los Estados Unidos en el programa de la Guerra de las Galaxias.

El Parlamento Británico, el día de hoy, después de su pugna interna - entre laboristas y conservadores, procede políticamente en un clima propicio para el pensamiento del pueblo inglés. Desde Winston Churchill, hasta tal - vez la Reina Isabel, la política internacional de Inglaterra ha estado perfectamente definida.

La política internacional es llevada en la representatividad por la monarquía democrática y en lo político por su Parlamento. La Reina de Inglaterra Isabel II, representa en el corazón de sus ciudadanos las glorias antiguas del monarcado, las raíces históricas vivas de un pueblo, el pensamiento y el orgullo inglés de su máxima altitud.

Por su parte Margaret Thatcher, representa la estructura ideológica de su pueblo, representa el acontecer político diario, representa el sistema de - planeación político y social de la Gran Bretaña.

Al igual que los Estados Unidos, pero con un matiz totalmente parlamentario tiene una casa: la Casa de los Comunes, en ella existen 397 Diputados y 144 Senadores, es decir, laboristas y conservadores.

Los laboristas representan la esencia del pueblo inglés extraída - del pueblo, de los antiguos trabajadores de las minas de carbón, de los anti-

guos trabajadores de las fábricas textiles, reminiscencias sociales que se conjugan en su mayor parte por el sector obrero y popular de Inglaterra, es el pensamiento social del bienestar, lo que impulsa sus estrategias, es la su-peración de su pueblo, representan más que diputados, verdaderas raíces vivas del movimiento obrero democrático no-marxista del mundo.

Los conservadores, especie de senadores, que en su mayoría integran la Cámara de los Lores, se integra principalmente por los Sires, Lores, Con-des, Duques, etc.; es decir, se integra por la nobleza monarcal.

Los conservadores representan el orgullo y la dignidad que siempre ha caracterizado al pueblo inglés, representan la política de la forma de gobier-no, representan en sí, el poder real de la Gran Bretaña.

Estos dos partidos políticos de los cuales emana la estructura de go-bierno de todo un pueblo, a simple vista parecen contrarios entre sí, pero - realmente entrecruzan su camino, en lo político, en lo económico y en lo so-cial. La política es presa fiel de las circunstancias y éstas se conjugaron, para que el pasado 11 de junio llegara nuevamente al poder la "Dama de - Hierro" Margaret Thatcher.

Los Ministros de los diferentes gabinetes así como la monarquía y el poliburo económico le han manifestado su más amplio reconocimiento, su mas amplia adhesión.

El corazón indomable que alguna vez ostentó en su escudo de armas Ricardo "Corazón de León", sigue latiendo en el pueblo Británico. La defini-ción de las estrategias políticas de Margaret Thatcher fueron claras en el con-flicto de las Malvinas, el problema no fue de soberanía sino de hegemonía - territorial y desde luego posición estratégica de bases militares.

A sus 61 años, la Primer Ministra Margaret Thatcher registró una votación total a su favor de 12 millones, dichos votos fueron inclusive a su favor otorgados por Irlanda del Sur, la cual casi nunca, y de manera sistemática y estratégica nunca se adhiere a los programas y planes de gobierno del Estado Británico.

Margaret Thatcher ha cometido a mi juicio, diversos errores políticos, que ante el catalejo político del mundo tal vez sean correctos.

Su conflicto principal reside en unificar a los escoceses e irlandeses a su política de gobierno, para esto creó lo que se llamó la Ley Blanca en la cual reconoció a los Tories "clanes políticos", esto le valió obtener por parte del Partido Conservador un gran reconocimiento y del Laborista el apoyo general electoral, creando una alianza que en el futuro, tal vez le permita por tercera vez reelegirse.

Esta alianza ha provocado la creación de una plataforma nacional política de lanzamiento, le ha permitido cerrar los círculos de la maquinaria del poder, le ha permitido elevar el nivel económico en materia internacional de su país a través de la Comunidad Económica Europea.

Mas realmente, en el seno de su patria la política de planeación no ha sido la correcta, el desempleo se ha elevado a un 11.4% por lo que el gobierno espera que para mayo de 1988 existan tres millones de desempleados. Los Bancos Británicos cayeron en la baja más importante de sus tasas de interés, del 9.5% al 9%, y la libra esterlina ha perdido 2.03 de dólar. Lo anterior ha llevado a Thatcher a idear una nueva estrategia económica para atacar la inflación, elevar la productividad industrial y la cultura general del pueblo inglés.

Su política actual está basada en la austeridad del gasto público y una fuerte política nuclear, sosteniendo al gobierno con la venta de armas, aviones y helicópteros de guerra.

La Real Fuerza Aérea (RAF) ha vendido más de 400 mil millones de dólares en armamentos y el Servicio Secreto de Inteligencia de Scotland Yard, cobra precios multimillonarios por los cursos de capacitación que en materia de guerrilla urbana, explosivos, contraespionaje, etc ofrece a agentes especializados de otros países.

El problema fundamental de Inglaterra es la marginación social, conocida como los movimientos punks, que no son otra cosa sino las manifestaciones de rebeldía de una juventud asfixiada por el peso de la monarquía inglesa. Margaret Thatcher conoce el problema y en lo que va de sus dos períodos ha creado más de once programas de asistencia y reincorporación al medio, para estos jóvenes ha creado 40 programas en materia de salud y 400 en materia de educación. La política arancelaria ha sido abierta hacia la exportación y el comercio en tanto que la política tributaria ha ido hacia abajo.

Así en estas breves líneas quiero expresar que la política de Margaret Thatcher, ha reflejado un nuevo contexto en la política de la Europa de nuestros días.

3) Mijail Gorbachov.

Considero de reelevante importancia, analizar los cambios profundos que tienen lugar actualmente en la Unión Soviética, en cuanto a la planeación económica, política y social. Dentro de un panorama de las principales reformas políticas y sociales aprobadas por el Comité Central del PCUS en abril de 1985 y ratificadas después en el XXVII Congreso de ese Partido, cabe destacar el pensamiento de su actual líder: Mijail Gorbachov.

En los lustros anteriores, hasta la llegada de Yuri Andropov a la Secretaría General del Comité Central (CC) del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) a fines de 1982, el inmovilismo casi completo fue característica primordial de su economía, la cultura y la política soviéticas; se mantuvo dentro de un modelo de dirección centralizada en la cual no podían participar las masas y aniquiló su iniciativa. El mecanismo de gestión económica y política, creó su propia estabilidad y generó grupos de interés; desarrollando corrupción a la sombra de su economía: El Mercado Negro de Dólares y Diamantes.

En contraespionaje a lo anterior, asistimos hoy a un proceso vertiginoso de cambios en todas las esferas de la vida soviética: la economía, la política internacional, la cultura, la educación, la tecnología, etc. ante todo este devenir y acontecer de cambios, no debemos olvidar el disfraz utilizado por sus líderes en Afganistan y que analizaremos más adelante.

Al comenzar 1987 la reforma económica en la URSS se entra en una fase decisiva y este líder, hace un llamado a su nuevo Programa de Gobierno en materia económica conocido como: Autogestión Económica Completa, y en el cual se pretenden los siguientes puntos:

- a). Que a él se adapten la industria de la construcción, transporte comunicaciones y servicios, incluidos en el comercio al mayoreo y menudeo.
- b). Poner en manos de las direcciones de las empresas y los colectivos laborales de las mismas, el funcionamiento, eficacia y rentabilidad de las empresas.
- c). Modificación de las formas y mecanismos de determinación de salarios y asignación de premios de producción (78).

Lo anterior, se entiende retomando el axioma político del socialismo que a la letra indica "se le dará a cada quien según su capacidad, a cada cual conforme a su trabajo (79).

Así lo anterior podemos desprender que la justificación de la justicia social del socialismo, se encuentra en el axioma anterior y en el igualitarismo utópico e injusto de la doctrina Marxista.

De los puntos mencionados en el programa, puede desprenderse, que se pretende incorporar a millones de trabajadores a las decisiones extremadamente centralizadas de un organismo como el Comité Estatal de Planificación (Gosplan) y que ya analizamos con anterioridad.

Lo anterior se concretiza en la necesidad y exigencia de una reforma radical proclamada desde la más alta tribuna del Partido comunista en la XXVII reunión del Congreso Central y en la cual se dieron los lineamientos principales de esa reforma (80).

78 MIJAIL GORBACHOV: Programa de Gobierno en Materia Económica: Embajada de Rusia en México, Folleto Tujy, Moscú, 1986. Pp. 1 - 13

79 VALERY GISCARD D'ESTAIGNE: L'Etat Magnifiquespectacle, la. Ed. Guyves Paris 1986, P/ 33

80 MIJAIL GORBACHOV: Op. Cit. p. 1.

Retomando lo planteado anteriormente, se comprende que en la URSS hace falta un verdadero desarrollo del socialismo. Con la elección de Yuri - Andropov como Secretario General del PCUS a fines de 1982, tratan sus líderes de abrir un nuevo camino, mas el pensamiento de este líder se encontraba muy distante de el de sus compatriotas y al morir Leonid Brezhnev empezó a abrirse camino la corriente reformadora. Quince meses después Andropov sería sucedido por Konstantin Chernenko, habiendo un intermedio; Chernenko murió escaso un año más tarde, y Mijail Gorbachov fue electo Secretario General del PCUS. A partir de ese momento, la Unión Soviética comenzó un proceso de - cambio radical de acuerdo con el pensamiento político de Gorbachov, tal y como quedó demostrado en su discurso pronunciado en noviembre de 1986 y en el que decía:

"...La práctica ha demostrado que la inconsistencia de las representaciones según las cuales la correspondencia de las relaciones de - producción con el carácter de las fuerzas productivas se sugera en cierto modo de manera automática. Por mucho tiempo se ha difundido entre nosotros una tesis, según la cual, - cualquier cambio en el mecanismo económico (planificación y dirección férreamente centralizada y administrativa) era considerado casi - como una renuncia al principio del socialismo "de cada quien según su capacidad y cada cual según su trabajo". Así pues, el Plan de Nencimov (Programa Económico de Gobierno) garantizará al mismo tiempo, la autonomía y el principio de autogestión y de dirección..." (81).

De las líneas anteriores, se han desprendido las nuevas reformas sociales en la URSS, ejemplo de lo anterior son los diarios soviéticos a los que el ----

81 MIJAIL GORBACHOV: Informe al XXVII Congreso del PCUS, la Ed. APN, Moscú, 1986, pág. 49.

gobierno les ha concedido una mayor libertad de expresión, Pravda, Izvestia, -- Trud o Sovietskaya Kultura y Literaturnaya Gazeta. Su temática resulta atractiva y variada. Los artículos de fondo así como los editoriales resultan más directos y exponen de manera más realista los problemas y conflictos sociales, es decir son más audaces.

Así, los dirigentes soviéticos actuales enfocan el pensamiento de su actual Presidente hacia un modelo de desarrollo único en toda la historia de la URSS. La tesis principal de sustentación se encuentra cimentada en la frase célebre de Gorbachov:

Más socialismo, más democracia: la sociedad soviética es una sociedad en -- movimiento. (82)

Una de las peculiaridades esenciales de la actual política del partido es la mayor atención, comparativamente con los períodos anteriores, a los aspectos sociales del desarrollo de la economía, al hombre como principal fuerza motriz en la producción socialista.

Intensificar el factor humano en la economía, en la política y en lo social, requiere un desarrollo más detenido de algunos aspectos de las ciencias sociales, uno de los cuales consiste concretamente, en el estudio de las leyes objetivas del comportamiento de los trabajadores en la esfera de la producción social que actualmente ejerce una influencia importante en la eficacia de su actual planificación. De todo lo anterior se desprende, que realmente la explotación del trabajo del hombre, en la Unión Soviética, es la fuerza de generación de divisas, pero sobre todo de la sobrevivencia de Ru-

sia y del comunismo, por lo tanto sólo se entiende al sistema social, como un sistema económico y viceversa.

Según señaló Karl Marx, el individuo representa el conjunto de todas las relaciones sociales en medio de las cuales este individuo se desenvuelve. (83).

A mi juicio, las concretas relaciones de producción históricas forman el tipo social del individuo, como afirmaba Stüyer, no tienen fundamentación alguna más que en el materialismo histórico y no en la realidad, ya que si así fuera, podríamos hablar de Castas, más que de clases sociales, pues el fruto de 35 años de trabajo en un individuo, no puede ser la suma histórica de las producciones de un país, puesto que el esfuerzo se entiende personal y no de grupo.

En tales circunstancias, no podríamos decir que la fuerza de producción de todos los países del mundo sea la suma de producciones mundiales - pues cada uno produce según sus propias condiciones y recursos.

En suma creo, podemos afirmar que el pretendido giro histórico que en estos momentos se encuentra dando Mijail Gorbachov en la URSS, no pasa de ser un verdadero disfraz de la ilusión, para los países del tercer mundo y para Latinoamérica. Para el caso de nuestro país, sería inoficioso tratar de compararnos con el sistema comunista soviético, ya que para empezar nuestra revolución es eminentemente campesina y no obrera y las condiciones sociales e ideológicas son en extremo diferentes y poco compaginables, para referendar lo anterior no hace falta sino ver de cerca nuestras raíces nacionales.

83 - KARL MARX: DAS KAPITAL, 12 Ed., Bonn, Alemania Federal, P. 345.

Gorbachov, no ha podido pese a todo cambiar la imagen que del comunismo tiene el mundo entero, ni tampoco ha podido demostrar que el comunismo sea el sistema ideal para salvar a los países del caos en el que se encuentra, - muy por el contrario ha demostrado que los intereses del comunismo no sólo - los intereses de la naturaleza humana, por el contrario atenta contra de ella. Tal es el caso de la invasión a Afganistan o el Plan de Colonización de Africa, o un ejemplo muy claro en nuestro país, la falta de organización del ala izquierda de la oposición, fraccionada y debilitada, traicionadora de los verdaderos comunistas mexicanos del antiguo Partido Comunista Mexicano (PCM), y que de alguna manera tratan de buscar alianzas con partidos de ideologías contrarias con tal de ganar la calle. (PRT, PTS, POS).

Así lo anterior, en materia de Planeación Económica: sólo el Plan determine y el PCUS, y en materia social: la misma necesidad de libertad, cultura y soberanía de los países del bloque.

4). Francois Mitterrand.

Francia ha sido desde siempre fuente inagotable de las ideas y el acontecer político del mundo, desde la antigua monarquía de los Luises hasta la Revolución Francesa y desde De Gaulle, pasando por Giscard hasta Mitterrand y actualmente Chirac; desde un gobierno militarista, capitalista y democrata hasta en los tiempos actuales un sistema de gobierno socialista-democrático que se desquebraja con la presencia del Primer Ministro Chirac.

Francois Mitterrand, hombre visionario y Presidente de Francia expresó en 1981 durante su Campaña Presidencial:

Durante los meses que siguen a su elección un nuevo Presidente de la República se beneficia de un clima psicológico favorable, de una especie de estado de gracia... (84).

Lo anterior viene a colación para entender el triunfo socialista en la Ciudad Luz y que analizaremos más adelante.

La mayoría de las sociedades en las que se aprecia una mayor prosperidad y las condiciones menos desfavorables para el desarrollo de los individuos son, las que se llaman de "derechos" o "conservadoras", mientras por el contrario en la lista de los países "socialistas" figuran todos aquellos en los que el pueblo es a la vez pobre por no decir miserable, y oprimido cuando no exterminado.

Mitterrand consciente de lo anterior, determinó 3 postulados, sustentados en 3 axiomas políticos para la elaboración de su Plan Nacional de Desarrollo, a saber:

POSTULADOS

- a. Hacer bajar la desigualdad
- b. Subir el nivel de vida
- c. Garantizar las libertades individuales (85).

AXIOMAS POLITICOS

1. Es reaccionario juzgar a su gobierno por sus resultados.
2. El socialismo siempre es de izquierda, el capitalismo es de derechas.
3. Cuando el capitalismo fracasa, evidentemente la culpa es del capitalismo; cuando el socialismo fracasa, la culpa es también del capitalismo. (86).

De todo lo anterior se desprende a mi juicio, que ninguna crítica del socialismo puede ser una crítica de buena fé. Aunque aparentemente el pensamiento de Francois Mitterrand este motivado por el recuerdo de los fracasos anteriores de su vida política, debemos reconocerle la condición de conciliador y triunfalista del socialismo democrático en Francia.

En la noche del 10 al 11 de mayo de 1981, las bases conservadoras de Francia, dieron un giro total al socialismo, llevando a la Presidencia de la República a Mitterrand, la "mayoría política", había coincidido con su "mayoría social". Quedando así demostrada la eficacia del Proyecto Socialista Francés, el cual venía dándose en un proceso de maduración de mucho tiempo atrás desde el Frente Popular, La Liberación, el retorno del General De Gaulle al

85 ROGER STEPHANIE: Le Quotidien de Paris; 5a. Ed. (L' ECONOMIQUE - SOCIÉTÉ), París, Francia, 1985. P. 40.
86 Idem.

poder con los inicios de la Quinta Republicana, las efusiones de mayo de 1968, la apoteosis socialista de 1981, etc., todas estas páginas de la historia de Francia son de vital interés para comprender el cómo y el porqué de la Francia actual.

Los politólogos franceses, en los últimos tiempos, le dan la categoría de "espectáculo" a los fenómenos políticos. Consideran dos protagonistas activos: el público (espectador), el gobierno (ejecutor) y los medios de comunicación por excepción, los tres conjugan lo que la teoría política francesa a dado en llamar "El Estado Espectacular".

Para ejemplificar más lo anterior, Roger-Gerard Schwarzenberg nos dice:

La política para los franceses se torna de más en más en un espectáculo. El de un Show Man. En el que el espectador se divierte, opina pero también se encuentra en la disposición de recibir la benéfica bondad del servidor público - que busca su apoyo (87).

Así pues apoyando el pensamiento anterior del Presidente Francés, ya citada al principio, los medios de comunicación en Francia fueron factor indispensable y herramienta necesaria para infundir al espectador un clima de seguridad social, en la que valga la redundancia. La seguridad de su ser se encontraba protegida al cobijo del socialismo. Esta técnica de manipulación de masas quedó comprobada como efectiva y trascendental. Lo anterior lo podemos apreciar en nuestro país a través de la Empresa TELEVISIA, quien crea líderes populares, opina y es un Quinto Poder permitido por el gobierno que

87 ROGER-GERARD SCHWARZENBERG: L' ETAT SPECTACLE (le Star System en Politique) (Essai sur et Contre). (T. del francés por Juan Maldonado II.) 4a. Ed. Flammarion, Grenoble, Francia, 1987. P. 222.

en vez de ayudar a resolver los grandes problemas nacionales, los expone, sin proponer soluciones, criticando y culpando al Gobierno de todos los males que nos aquejan y dándole al espectador una imágen falsa de la realidad nacional.

Mas retomando nuestro enfoque inicial la transformación obligada del sistema de gobierno francés al socialismo implicó una transformación necesaria de la sociedad, de la cultura, de la técnica, de la política. Mitterrand, expone su pensamiento claro y definido en sus "110 proposiciones publicadas en enero de 1981, siendo éstas el programa oficial de su campaña a candidato y en las cuales vierte su claro concepto del mundo: el capitalismo es intrínsecamente malo; la defensa del lucro es la causa de la inflación y del paro (huelga); el "gran capital", es decir, hoy en día principalmente las multinacionales, basta para explicar las miserias del Tercer Mundo y el escándalo de los niños que mueren de hambre. Se trata pues de moralizar a la sociedad eliminando el lucro. La nacionalización de la banca es el primer paso, efectuando una revolución cultural en los bancos. (88).

Mitterrand, ha buscado por todos los medios, evitar las desigualdades sociales y económicas en su país, bajar al máximo la inflación, hacer del sistema bancario una herramienta política, insertar un plan de carácter moral y político al pueblo francés, tomando el ejemplo de Gotbachov, buscar la autogestión económica, a través de una dosis masiva de nacionalizaciones y leyes sobre la descentralización de poderes. Más lleva varios años de Presidente, - con una reelección, Mitterrand se enfrenta al acicate político de Chirac, quien siendo del ala conservadora lo ha obligado a reprivatizar a los bancos nacionales y quien sería el candidato más próximo a sucederlo con la respectiva con-

signa del regreso del capitalismo y la fracasada administración socialista.

El pueblo francés, ya no quiere el socialismo como forma de gobierno, pues lo considera como totalitario. Desde Napoleón, Francia dotó a parte de Europa con un código civil que se adelantaba a su época; sin dejar por ello de ser un dictador. México suprimió la pena de muerte más de medio siglo antes que Francia; La Italia de los años sesenta era notablemente democrática, eminentemente plutalista, comparada con la Francia de De Gaulle; y a pesar de ello conservaba una legislación que en muchos aspectos era arcaica, en la que el divorcio estaba prohibido y la auto-defensa permitida. Semejante, en la Francia de hoy, creo yo, se vuelven los ojos a las legislaciones anteriores en contra de la modernidad, partiendo de la base del pensamiento de Mitterrand en que:

La libertad se define como la participación en el poder colectivo y ya no como la extensión de la elección y de la responsabilidad individual, con sus peligros y sus recompensas, sus triunfos y sus derrotas (89).

Así pues, los partidos políticos de derecha sostienen que Francia va hacia un Estado totalitarista larvario, convirtiéndose en una nomenclatura de privilegiados del Gobierno y en la cual como diría Rousseau, todo ciudadano se ve obligado a ser libre. (90).

No obstante lo anterior, Mitterrand y su gabinete de gobierno han luchado por no caer en la imagen del comunismo ruso a través de diferentes programas y proyectos de gobierno, dando a Francia un lugar destacado dentro de la política internacional del mundo y en su participación activa dentro de la Comunidad Económica Europea y el Programa de Guerra de las Galaxias de --

89 FRANCOIS MITTERRAND; Op. Cit. P. 57
90 ROUSSEAU; El Pacto Social; op. Cit. P. 64

los Estados Unidos y la desnuclearización. Ha emprendido ardua campaña de "autocolonización", ya que las medidas anticonceptivas han dejado a Francia con escasa población infantil reorganizando la planeación familiar y retomando los planteamientos de la familia católica. En resumen Francois Mitterrand ha sabido ofrecer oportunamente a la opinión francesa lo que sin duda ésta deseaba al instaurarse el socialismo: un Marxismo "Antisoviético" y netamente con un sentido nacionalista francés, ejemplo de España y promotor de aspiración hacia el socialismo Suizo.

5). Miguel de la Madrid II.

Quisiera hacer notar, que México, mi patria, ha venido desarrollándose en un clima de paz y seguridad social, cierto pero resentida por una economía asfixiante.

La presente administración, ha planteado mucho en lo económico y en lo social, a mi juicio se planea sin discernir primero si dichos planes se ajustan concretamente a la realidad y necesidades del pueblo de México.

México, ha sufrido una serie de transformaciones de su estructura política, desde 1970 hasta 1988 y de este último año a 1994 las circunstancias en las que se desarrollará mi país, considero, serán por demás preocupantes, si no se encuentra un buen enfoque a la solución de los diferentes problemas.

Miguel de la Madrid, sustentó desde su campaña presidencial, 7 tesis básicas que delinearon su plataforma política, a saber:

1. Renovación Moral
2. Sociedad Igualitaria
3. Descentralización de la Vida Nacional
4. Nacionalismo Revolucionario
5. Democratización de la Vida Nacional
6. Combate a la Inflación
7. Planeación Democrática del País. (91).

De las tesis mencionadas con anterioridad, se ha querido buscar un nuevo ordenamiento económico administrativo de la vida nacional, más lo cierto es que el verdadero proyecto de nación que incluía la Constitución de 17, se perdió desde 1970, ya que el proyecto agrario no se cristalizó, petrolizando,

91 MIGUEL DE LA MADRID II. NACIONALISMO REVOLUCIONARIO, 1a Ed., GEN., PRL., México, 1982 P. 24.

a la economía nacional, dicho proyecto emanó de la revolución Mexicana, por lo que el desarrollo político del México moderno se relaciona necesariamente con ella. La historia de la Revolución Mexicana ha sido, desde hace largos años, lo que es en la actualidad y, lo será todavía por mucho tiempo, un tema apasionante del cual surgen los programas de gobierno de los últimos tiempos.

Al iniciarse la campaña presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado en 1982, toma para sí, tratando de interpretar en un pensamiento, los conceptos fundamentales de la Constitución del 17.

Así el señor Presidente ha manejado siempre una característica definitiva en el ejercicio de su mandato: el nacionalismo revolucionario. Mas desde los comienzos de su campaña expresó:

Los objetivos de mi Plan de Gobierno, serán seguir generando un crecimiento económico y social asociados a una alta generación de los mínimos de bienestar en la alimentación, educación, salud y vivienda; lograr una mejor distribución por regiones geográficas, por grupos sociales y por personas. Esos son los objetivos que estamos planteando a la nación, y estarán incluidos en el Plan de Gobierno, que derivará de la Consulta Popular (92).

De los lineamientos anteriores, se hace necesario aclarar algunos conceptos, entendiendo primero lo que a nación se refiere.

Nación:

Es una comunidad de individuos que comparten lazos éticos, históricos, lingüísticos y culturales, con un territorio, un estado, y una forma de gobierno. (93).

92 MIGUEL DE LA MADRID HURTADO: FILÓSOFÍA POLÍTICA (LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL); 1a. Ed. PRL Durante la entrevista por Televisión.- Puebla, Noviembre 20, México, 1981, P. 1

93 MIGUEL DE LA MADRID H.: Op. Cit. P. 47

Puesto que la nación para Miguel de la Madrid, tiene un sentido que involucra a todos sus integrantes por igual, la Constitución Política de México determina su pleno dominio, en el fundamental artículo 27 Constitucional que a la letra dice:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, -- corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". (94).

Así, aunado a lo anterior debemos definir lo que es la Revolución Mexicana para Miguel de la Madrid Hurtado.

Revolución Mexicana:

"La revolución Mexicana es un proceso vivo. Para mi gobierno, su contenido nacionalista, democrático, popular y antiimperialista, condensa el proyecto de nación conformado por el pueblo a través de sus luchas. El movimiento social de los revolucionarios mexicanos se haya en constante desarrollo, para que el pueblo vigile su capacidad de autodeterminación, y la lucha para que el poder siga siendo expresión auténtica de su voluntad. (95).

Una vez entendidos los conceptos anteriores, desprendemos que el nacionalismo revolucionario, en el sentido que lo plantea nuestro Presidente, es un sentimiento profundo de lealtad a nuestras tradiciones, a nuestras costumbres, al suelo en que nacimos, a nuestra historia: fidelidad a su historia a lo mexicano y a su libre desenvolvimiento. Libertad, justicia y democracia lo -

94 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: Artículo 27 3a. Ed., Trillas, México, 1986, p.29
95 MIGUEL DE LA MADRID HURTADO: Idem.

rigen, es el rumbo de una comunidad que no aspira a la expansión, que no se funda en el egoísmo o en la vana prepotencia.

Sino que busca el encuentro solidario con los demás, reconoce las virtudes de otros pueblos y valora en su justa dimensión las ideas universales. Su objetivo es la transformación constante, por la vía del Derecho, para acelerar la incorporación de las grandes mayorías a los beneficios del desarrollo integral de la nación (96).

Así de lo anterior entendemos que para Miguel de la Madrid el nacionalismo revolucionario es:

La defensa de nuestra independencia; fortalecimiento de la independencia económica reafirmación del nacionalismo cultural y transformación social permanente en beneficio de las mayorías (97).

A continuación, expresaré de manera sintética el contenido esencial de las seis tesis restantes:

1. Renovación Moral de la Sociedad, que implica la supeditación de intereses particulares al interés de la República del cumplimiento del orden jurídico; la prevención, corrección y castigo de conductas ilícitas de funcionarios y empleados públicos; la profesionalización y depuración de los cuerpos encargados de la Seguridad Pública. Una administración de justicia pronta y expedita; la renovación de las prácticas de moralidad social en la familia, la empresa, el trabajo y la vida comunitaria.

2. Sociedad Igualitaria, en sus dimensiones de igualdad en la economía mediante la promoción del empleo, la protección del salario, la regulación de la concentración económica, impuestos proporcionales y equitativos, gasto público

96 IDEM P. 107.

97 IDEM P. 14.

co redistributivo del ingreso y crédito a las necesidades nacionales y populares, con la promoción decidida de la satisfacción de dichas necesidades populares. Igualdad ante la justicia, con especial protección a los débiles.

3. La descentralización de la vida nacional; mediante el fortalecimiento del federalismo y el Municipio Libre ampliando sus facultades en las tareas del desarrollo; el fomento de la producción y de empleo fuera de las grandes zonas de concentración urbana, la desconcentración económica, cultural, administrativa y política.

4. Combate a la inflación, persiguiendo una política de desarrollo que establezca y amplíe el empleo productivo y remunerado, combata la inflación y se preocupe también por distribuir en mejor forma el ingreso nacional. una política de desarrollo basada en la ampliación de la producción y el empleo.

5. Democratización integral, es la participación popular en la producción, distribución y consumo, participación popular en todos los aspectos de la vida social y participación popular en la educación y en la creación y disfrute de la cultura.

6. Planeación democrática, a través de un sistema nacional que fije objetivos, estrategias de desarrollo, programas, acciones, recursos y responsabilidades. la participación de toda la sociedad; obligatoriedad, disciplina y eficiencia en los programas de sector público, vigilancia y evaluación permanentes, - coordinación de los planes federales con los estatales y municipales, inducción de comportamientos particulares hacia los objetivos nacionales y concreción de acciones con los sectores social y privado.

La permanente consulta popular desarrollada durante la campaña electoral ha permitido ratificar la adhesión del pueblo a estos siete postulados y ha enriquecido su contenido. Del diálogo popular ha derivado la importancia de desglosar las implicaciones de cada una de estas tesis fundamentales e identificar, así su complementariedad, ahondar en sus especificidades y señalar las fórmulas concretas de su realización.

Como podemos apreciar, las anteriores tesis se desprenden del lineamiento general pronunciado en campaña y citado ya en este trabajo.

Efectivamente, el Presidente Miguel de la Madrid ha buscado concretizar el Programa de Acción de su gobierno a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática (S.N.P.D.), misma estructura que ideológicamente se consagra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 26 y el cual analizaremos más adelante.

Expresión personal válida porque no es contraria al sentido original de la expresión política de la Constitución.

Los cinco primeros años de nuestro mandato en el ejercicio del poder, han sido en mucho fructificantes, pero en otros rezagado. Para él la planeación es:

Un instrumento para transformar de manera racional y ordenada, con base en los propósitos políticos de país, su realidad social, en respuesta a los desafíos de cada etapa histórica y de acuerdo a los valores del proyecto nacional, para imprimirle solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, a fin de garantizar un desarrollo participativo e independiente. En consecuencia, mi gobierno promueve la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática como instrumento que permite articular y dar respuesta a las demandas del pueblo, orientar la activi

dad de los sectores sociales, y promover su participación, tanto en la determinación de prioridades y estrategias de desarrollo, como en la ejecución de acciones (98).

Así la planeación democrática se ha convertido en el sistema de trabajo del gobierno actual, buscando lograr el proceso armónico de la ciudad y el campo de los aspectos económicos, sociales y políticos de la comunidad. A mi juicio lo anterior no se ha logrado en su totalidad.

Sería casi interminable el tratar de conjuntar en tan pocas páginas los aspectos más importantes que en materia de planeación económica y social en seis años ha logrado el señor Presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

- Sistema Nacional de Programación Democrática.
- Sistema Integral de Planeación Democrática.
- Acuñación de Moneda.
- Política Antisubsidios (Azúcar, Tortilla, etc.).
- Venta de Paraestatales.
- Cooperación Industrial y de Comercio Mundial.
- Intercambio Educativo y Cultura Mundial
- Programas de Intercambio Compensado Mundial.
- Cartas de Intención de Abastecimiento de Granos Mundial.
- Reformas al Artículo 115 Constitucional en Materia Municipal.
- Creación del Código Federal Electoral.
- Democratización del Distrito Federal.
- Política de Apertura a la creación de nuevos Partidos Políticos.

98 - MIGUEL DE LA MADRID HURTADO: DISCURSO PRONUNCIADO DURANTE LA REUNION ESTATAL PARA LA PRODUCCIÓN, Jerez, Zac., 31 de octubre de 1981.

- Movimiento de Reforma Judicial
- Comisión para la Reconstrucción del Distrito Federal
- Comisión de Rehabilitación de desempleados a la vida nacional
- Reformas al Código Sanitario, Ley General de Salud se anuló, no se reformó
- Creación del Plan Nacional de Desarrollo (PLANADE 83-88).
- Reformas al Código Civil del Distrito Federal.
- Algunos otros planeamientos los veremos en el capítulo siguiente:

Capítulo IV

CAPITULO IV.

EL REGIMEN JURIDICO DE LA PLANEACION
ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO

1). Corrientes teóricas adoptadas en México

En nuestro país, en los últimos cuatro años se ha realizado un esfuerzo sistemático por introducir la planeación en todos los niveles de gobierno y administración pública, concibiendo a ésta como medio para acelerar el proceso de desarrollo en función de objetivos claramente definidos.

Estas acciones conjuntas han sentado las bases para definir un sistema nacional de planeación democrática que se ha ido configurando en un proceso gradual y firme. (99).

Del análisis global de esta experiencia se plantean los aspectos conceptuales estimulantes para el desarrollo de este trabajo. Hasta ahora, dentro del desarrollo de esta tesis hemos tratado de mantener una posición coherente que nos permita lograr uniformidad técnica en la exposición y análisis de los conceptos por los cuales avanzaremos en el curso de los siguientes términos. Efectivamente, toda planeación se inspira en una teoría o en varias teorías para su ejecución, así, tenemos que, en México existe una conjunción de las mismas, demasiado interrelacionadas entre sí, ya que abarcan desde el pensamiento marxista, hasta la exposición capitalista de Milton Friedman.

Acercandonos lo más posible el lineamiento anterior procederemos, há interpretarlo lo que a mi juicio considero las corrientes teóricas adoptadas en

99 IEPES: EL ESTADO DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE, Presentado en la Tercera Conferencia de Ministros y Jefes de Planeación de América Latina, Guatemala, noviembre 1980, Doc. del Iepes, Ed. Unica Pag. 1.

nuestro país, siendo la más antigua la de salubridad, tomada de la estructura de Planificación de Alemania, que México adopta, caracterizandola, a las necesidades de nuestro país y creando el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Hablar hoy de economías y modelos esquemáticos de planeación en cualquiera de sus ámbitos, resulta de importante trascendencia; para algunos autores la teoría de la planificación macroestatal, sustentada por Milton Friedman, sería el fiel reflejo de la vertiente capitalista norteamericana, influenciada en nuestro país.

Para otros la teoría de Stovielnisky, representaría el ascendrado rigorismo comunista a la implantación de economías de izquierda.

Así en nuestro país se conjugan las economías de izquierda y de derecha, para crear una planificación, en estos momentos, social pero basada en lo económico, que se transforma en lo que se conoce como planeación-democrática de los nuevos mundos. (100).

Podríamos abarcar estas teorías desde diversos puntos de vista: sociológicamente, económicamente, políticamente, estructuralmente, funcionalista, de masas, etc.

Henry Charles, enfatiza que la planeación debe ser:

La cualidad requerida para dirigir los necesarios reajustes a la nueva amplificación científica (Guerra de Galaxias) de suerte que los cambios sociales debidos a los progresos materiales no sean exclusivos. Ha de hallarse, en la administración pública con un alto orden de mentalidad generalizadora; una mentalidad que pueda abarcar una multitud de relaciones complejas. (101).

100 Op. Cit. P. 7

101 HENRY CHARLES: DEGRADATION OF THE DEMOCRATIC DOGMA, IV Ed. Pensilvania, EEUU., 1987. P. 423

Por su parte Oscar Langle, afirma:

El rasgo esencial de la planificación que tienda a cualquier desarrollo, radica en asegurar una cantidad de inversiones lo bastante elevadas como para permitir un incremento de ingresos nacionales que sean sustancialmente mayores que el ritmo de crecimiento de la población. (102).

Para Carlos Salinas de Gortari:

La planeación es una acción sustantiva de política social, que integra y adecua, con riguroso control y seguimiento las acciones del gobierno de la República. (103).

Para Alejandro Solís Flores:

La planeación es la participación ciudadana dentro de los órganos del Gobierno (104).

Para Bettelheim:

La planeación es la adaptación de la producción a las necesidades o a la demanda. Es la significación de lo social, es la decisión de integración del mando y estructura de gobierno. (105).

102 OSCAR LANGLE: ECONOMIC THEORY OF SOCIALISM, IV Ed., Minnessota, 1938, P. 233

103 CARLOS SALINAS DE GORTARI: LA PLANEACION EN MEXICO, 1a Ed. México. S.P.P., P. 12.

104. ALEJANDRO SOLIS FLORES: MEXICO PRESENTE Y FUTURO (Ediciones de Cultura Popular), 1a. Ed., México, P. 214.

105 CHARLES BETTELHEIM: PROBLEMAS TEORICOS Y PRACTICOS DE LA PLANEACION 2a. Ed. (Col de Ciencias Sociales No. 20), Tecnos., Madrid, 1965, P. 193.

Así pues, este concepto y estas teorías también se ramifican en otras tres, que son las teorías de: la descentralización, la desconcertación y la centralización.

De estas tres expresaremos lo siguiente:

Desconcertación.

Andrés Serra Rojas Afirma:

La descentralización administrativa, es la técnica de organización jurídica de un ente público que integra una personalidad a la que se asigna una limitada competencia territorial, o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regular y de la tutela administrativa, (106).

Buttegenbach dice que:

En este tipo de planeación, la autonomía técnica administrativa consiste en que dichos organismos estén sometidos a las reglas de gestión administrativa y financieras que, en principios, son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado y la autonomía orgánico-administrativa, que en aquella que supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía. (107).

106 ANDRES SERRA ROJAS: Op. Cit. P. 247.

107 BUTTEGENBACH: LAPLANEACION POR DESCENTRALIZACION (Fondo de Cultura Económica); 2a. Ed. México, 1982, P. 4.

Desconcentración

Enrique Sayagues Lazo afirma que:

En la teoría de la planeación por concentración administrativa se debe dar, la trasferencia a un órgano interior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, de ejercicio por los superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación.

En la desconcentración administrativa se localizan órganos administrativos - que se desligan del poder central y ha quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, - pero dentro de los límites y responsabilidades precisas que no los alejen de la propia administración. La competencia que les confiere no llega a su autonomía. (108).

Centralización.

Gabino Fraga nos dice:

Existe o puede concebirse el régimen - de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de los otros de tal suerte que entre ellos exista un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los órganos se vayan ligando hasta el órgano de ínfima categoría a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades. (109).

De todo lo anterior inferimos que en nuestro país la planeación social, económica y administrativa parte directamente, de la centralización y conjugando la teoría social de la Constitución de 1917.

108 ENRIQUE SAYAGUES LAZO: DERECHO ADMINISTRATIVO, 3a Ed. 1986
Porrúa, México P. 28

109 GABINO FRAGA: DERECHO ADMINISTRATIVO, 3a. Ed., Porrúa, México, -
1986, P. 99

- 2). Análisis de los fundamentos constitucionales de la planeación en México (25,26,27) y demas relativos de la -- Constitución Política de -- los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planteará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regularización 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 a las empresas de los sectores social y pri-

vado 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.

Las leyes establecerán 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 mayoritariamente 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. (110).

ARTICULO 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan 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 que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios 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. (111).

ARTICULO 127. La propiedad de las tierras y -- aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

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

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándose de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación. (112).

111 CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. P. 29

112 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op. Cit. Pp. 39 - 40

ARTICULO 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, y la comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal, petróleos e hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo, la prestación del servicio público de banca y crédito.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo, y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social o privado.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta. (113).

Como forma de introducción a este punto, me he permitido citar de los artículos referidos, los conceptos más elementales que se interrelacionan con el desarrollo de esta tesis. En el mismo sentido no he querido pasar al estudio de analizar punto por punto cada uno de ellos, puesto que sería inoficioso e inoperante, así como fuera de contexto del sentido original de este trabajo.

Así pues, como futuro aborado conocedor de los principios básicos que regulan la vida de la República, expondré mi particular punto de vista sobre los mismos.

El Artículo 25, plantea los principios básicos del sistema económico mexicano, su introducción responde a una corriente dentro del constitucionalismo que pretende fijar, en los preceptos de las normas supremas, los principios básicos en materia económica, así pues de acuerdo con la política trazada por los "Economistas del Estado", en México siguiendo esta orientación se ha planteado la necesidad de incorporar un capítulo económico a la Constitución; es así que hoy, los artículos 25, 26, 27 y 28 reformados a fines de 1982, constituyen en la práctica el sustento constitucional del Derecho Económico Mexicano. Podríamos afirmar que estos cuatro artículos forman por sí mismos, el capítulo económico de la Constitución, sin desconocer que existen otras normas que tienen un contenido de esa naturaleza, como el 113 y las disposiciones relativas a facultades del Congreso de la Unión en materia económica.

El Artículo 26 por su parte, arma, justifica y da validez legal al Sistema Nacional de Planeación Democrática, a su vez da vida al Plan Nacional de Desarrollo y configura la Ley Nacional de Planeación.

El Artículo 27, por su parte nos expone, el mejor concepto de lo que es la nación y la soberanía, nos provee del marco legal y los instrumentos y elementos básicos para conformar y desprender el Plan Nacional de Desarrollo.

El Artículo 28 Constitucional, expone el marco legal de funcionamiento del sector público paraestatal, la banca, así como también integra la definición tácita y clara de que en nuestro país no habrá monopolios. Es decir en sí el artículo que confirme la estrategia gubernamental básica para la economía nacional.

- 3). Instrumentos jurídicos que regulan la planeación económica y social de nuestro país, el Plan Nacional de Desarrollo, Ley de Planeación y otras disposiciones legales, así como el proyecto de nación.

Para entender los lineamientos actuales que se han venido dando en materia de planeación económica y social en nuestro país, se hace necesario el análisis que en sentido histórico marca la pauta y los antecedentes de la Ley de Planeación y del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Se hace necesario enfatizar, el hecho de que al hablar de lo económico-social, estamos refiriéndonos a una de las estructuras básicas del sistema social en general:

- Estructura Económico-social
- Estructura Político-Jurídica
- Estructura Ideológica. (114).

Los primeros intentos de planear la economía se remontan a julio de 1930, fecha de la expedición de la Ley para elaborar "El Plan Nacional de México. En 1942 se crea la Comisión Federal de Planeación Económica, en 1946 la Comisión Nacional de Inversiones, en 1958 el Programa Nacional de Inversiones Públicas, en 1964, el Plan de Acción Inmediata en 1970, el Plan de Desarrollo Económico y Social, en 1976 se desarrolla la reforma administrativa, en 1982 el Plan Global de Desarrollo y en 1983 el Plan Nacional de Desarrollo y el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En la década de los 70, prácticamente todos los países de América Latina formularon planes de desarrollo, con diversas modalidades y estilos. Estos países de Latinoamérica, han incursionado desde entonces, en la práctica de la planeación hasta llegar, en la época moderna, por ejemplo al Plan Cruzado de Brasil, Plan Austral de Argentina, o el Plan de Pago de la Deuda Externa del Perú.

Sin embargo, ha sido frecuente la crítica a los resultados de esos esfuerzos, llegándose incluso a hablar de una crisis de la planeación en el área latinoamericana.

En muchos países, la planeación fue implantada a partir de actos jurídicos y reglamentarios de índole internacional, político y social. En el caso de América Latina; sin una idea clara de sus objetivos y posibilidades, destacando la inadecuada dotación determinante de recursos humanos, de información estadística suficientemente oportuna y la insuficiencia de los métodos y técnicas utilizados por el sector público en la operatividad de la planeación.

Nuestro destino es claro y nuestro Proyecto de Nación que se consagra en la Constitución de 1917, también. Retomarlo es el objetivo y que el próxi

mo Presidente para el período 88-94 lo ejecute con sentido nacional.

Por otra parte, México, inmerso en el contexto mundial, no se ha quedado a la zaga en esta materia, la preparación de cuadros técnicos para la planeación preferente de esos años hacia acá, lo mismo que el mejoramiento de las estadísticas básicas para la planeación y la introducción paulatina del presupuesto por programas en el sector público. Además en los últimos años, se han realizado importantes esfuerzos metodológicos en todas las áreas de la planeación. Todos estos esfuerzos se inscriben en el marco general de una reforma aparente de lo administrativo integral. (115).

Así pues, y por lo anteriormente expuesto, es objetivo de este trabajo definir la estrategia de planeación del gobierno federal.

Nuestro país siguiendo diversos esquemas mundiales, ha caracterizado y conjugado los diferentes tipos de planeación en cuatro rubros significativos:

- Planeación Centralizada.
- Planeación Descentralizada.
- Planeación Paracatal, Regional, Sectorial y por Servicios.
- Planeación por Subsistemas.

Entrando en materia y como primera aproximación de la Planeación Económica y Social, examinaremos las relaciones entre los distintos tipos de planes, que serían el conjunto o el producto de dicha planeación. Exponiéndolos en una secuencia aparentemente lógica, (aunque prevenimos de antemano, que en la práctica, la secuencia y racionalidad de la planeación pueden darse

115 Cabe señalar la creación DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACION y del PROYECTO DE MEJORAMIENTO DEL SISTEMA MEXICANO DE CUENTAS NACIONALES DE LA S.P.P, así como el CECADE (Centro de Capacitación para el Desarrollo de la S.P.P.) que ha preparado ya varios miles de funcionarios públicos en labores de planeación. En estos proyectos se ha tenido colaboración de las Naciones Unidas (ONU).

de manera muy diferente), atendiendo a las posibilidades que ofrezcan en cada caso la realidad concreta, la que exige siempre respuestas pragmáticas y rápidas.

El marco contextual mas amplio de la planeación lo constituye el Plan Nacional de largo plazo, cuya función es dar las grandes orientaciones al sistema social expresando las aspiraciones fundamentales del proyecto político o de nación que inspiran al gobierno nacional. El grado de detalle de los Planes Globales de largo plazo es invariable, para convertirlo sólo en expresión - variable de estrategia general y de las políticas más importantes desde el punto de vista social, político y económico.

Los aspectos especiales y de tiempo dentro de la planeación exigen - la formulación de planes de largo y mediano plazo, los que tienen que recibir el marco de referencia de los planes globales en general y guardar coherencia con los planes sectoriales. En este caso, se define la planeación por regiones, también puede caber para este tipo de planeación la definición de subsistemas regionales, en la que se den planes globales, semiglobales, intersectoriales, - sectoriales, etc.; con posibles subsidios sectoriales o regionales.

Estos subsistemas a su vez, deberán concordar con el sistema nacional de planeación democrática (S.N.P.D.) pero teniendo características propias diferentes, que sólo puedan manejarse a nivel central.

Así tenemos que, los principales planes que completan al conjunto de planes operativos son:

- a) Nivel Semiglobal:
 - Plan Monetario
 - Plan de Comercio Exterior

- Plan del Sector Público
 - Otros.
- b)- Nivel Sectorial:
- Planes Sectoriales
 - Planes Intersectoriales
 - Planes por Rama.
 - Planes Institucionales y de Empresas.
 - Otros
- c) Nivel Regional:
- Planes Globales
 - Planes por Sectores y Ramas
 - Planes Interregionales
 - Planes Municipales
 - otros.
- d) Grandes Proyectos.

La estrecha interrelación existente entre los diversos tipos de planes de un sistema (ver gráfica 1), hacen que el proceso de planeación emplee necesariamente un método de aproximaciones sucesivas, en el que se genera un permanente flujo de ida y vuelta de orientaciones, formulación, compatibilización, retroalimentación y toma de decisiones las que deben ser ordenadas secuencialmente y tener plazos fijados para llevarse a cabo.

Manteniéndonos en la línea de la conceptualización general que hemos seguido, definiremos en términos muy amplios los actores que intervienen en el proceso de planeación económica-social. Para analizar lo anterior, definiremos cuatro actores centrales: dos de ellos conforman el Sector Público y los

otros dos integran el Sector Privado. Así, en nuestro país, que responde a un Sistema organizado en forma de Federación con un grado razonable de descentralización, los actores públicos serían el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales. En el Sector Privado, distinguiremos una parte que llamaremos empresarios y la otra que llamaremos trabajadores. No entraremos a definir estos conceptos en detalle.

El actor principal del proceso de planeación es necesariamente el Gobierno Federal. Muchas razones avalan esta afirmación y la que nos parece la más importante de ellas es que, siendo la planeación económica un proceso cuyas decisiones afectan la vida entera, actual y futura del país y de sus componentes sociales, ellas sólo pueden ser tomadas por quien detiene el poder político, que la faculta para hacerlo y que le permite llevar a cabo los propósitos que se plantea. Sin abundar ni ahondar más en las razones, dejamos establecido que consideramos como director responsable del proceso de planeación económico-social al Gobierno Federal.

Los Gobiernos Estatales serían el otro actor representante del Sector Público y, como en todos los casos, su papel será más o menos importante según el grado de poder de que dispongan. Este poder está relacionado con sus atribuciones legales, y más importante, con el volúmen de recursos que manejan y el nivel de autonomía sin que puedan tomar sus decisiones. Podemos afirmar que, el área de responsabilidad de este actor en la planeación económica-social, es el espacio territorial bajo su control y la función que deben cumplir tiene un carácter similar a la del Gobierno Federal para la Nación como un todo, con las restricciones que para los Gobiernos Estatales representan las atribuciones superiores del Gobierno Federal, las que se mani-

fiestan en aspectos específicos del quehacer económico-social.

La parte del Sector Privado que hemos denominado empresarios, sería la que es propietaria activa de los medios de producción de bienes y servicios que no pertenecen al sector público. Ahora bien, también hicimos mención al otro actor que serían los trabajadores, que son aquellos que venden su trabajo por una remuneración económica. Su grado de poder y capacidad decisoria dentro del sistema, dependen principalmente del desarrollo nacional de la participación política y del grado de perfeccionamiento y amplitud de cobertura de su organización sindical. Es necesario enfatizar que, aunque la tarea de elaborar los planes económico-sociales es responsabilidad del sector público, no excluye la participación de los sectores social y privado.

Dentro del Proceso de Planeación, sabemos que en la esfera administrativa, la planeación como parte del proceso administrativo, requiere para la implementación de sus acciones y objetivos de un elemento de suma importancia: la Coordinación Administrativa, la cual podemos definir como, desde el punto de vista de Delion:

Coordinar consiste, etimológicamente hablando en el seno de una organización compleja, el utilizar fórmulas que permitan asegurar la unidad de acción (116).

Lucien Sfez, dice:

"La coordinación es una mezcla confusa de poder jerárquico y de concertación". (117).

116 A.G. DELION: LA COORDINATION ADMINISTRATIVE EN MATERIA ECONOMIQUE ET SOCIALES, Introducción General, Cahier de L' Institut Francaise, Des Sciences Administratives, la. Ed. 2 Cujas, Paris, 1967 P. 12.

117 L. SFEZ. L' ADMINISTRATION PROSPECTIVE, la. Ed., Cool. Upi, Paris - 1985 P. 238.

Patricia Lemoine De Forgues, nos dice:

"La coordinación administrativa, no es sino meramente, una reducida mezcla confusa de amalgamación de los intereses del Estado".
(118).

De lo anterior, podemos afirmar que la coordinación administrativa, es la referencia de un modelo jerárquico, que introduce estrategias, inspiradas en él, en un campo de fuerzas de diferente índole política, para organizar de mejor manera las fuerzas reales de poder con los objetivos de los planes que de éste emanen.

De lo anteriormente dicho, afirmamos que, de acuerdo con la coordinación administrativa los planes se clasifican en:

- Planes de alcance temporal,
- Planes de cobertura económico-social.
- Planes de alcance espacial.
- Planes de áreas de ejecución.

Para hacer más gráfica nuestra explicación adjuntamos el cuadro esquemático número 1, del cual podemos inferir dos posibilidades de definir los - subsistemas básicos. Una de ellas podría resultar del corte horizontal basado en el alcance temporal de los planes, lo que nos llevaría a definir dos o tres subsistemas claramente diferenciados en cuanto a sus aspectos procesales o de formación, estos serían:

- 1) El de planificación de largo plazo
- 2) El de planificación de mediano plazo

3) El de planificación de corto plazo.

Estos tres a su vez nos completan:

- a) Subsistema de planeación central.
- b) Subsistema de planeación regional.
- c) subsistema de planeación sectorial.

Para enfatizar de mejor manera nuestro tema, y sirviendo de preámbulo al estudio del sistema Nacional de Planeación Democrática y a la Ley de Planeación, ejemplificamos, a través de la gráfica número 2, cuales son los subsistemas básicos que integran al S.N.P.D., recalcando sus funciones específicas y que con relación a la gráfica mencionada se determina en: a) Programación de recursos financieros, b) Uso de excedentes invertibles, c) Creación y adaptación de tecnologías, d) Algunos aspectos de función personal, e) Comercio Exterior, f) Importaciones y Exportaciones, g) Financiamiento crediticio, particularmente el externo, h) Estudios de proyectos de inversión.

Como hemos visto, el S.N.P.D., contiene una estructura esquemática definida, por lo que ilustro dicho esquema de una forma simplificada, desde el punto de vista de la administración pública central, con la gráfica número 3.

La construcción y puesta en marcha del S.N.P.D., es un trabajo que requiere de un largo período de tiempo, por lo que sería recomendable pensar los logros en plazos de lustros antes que en años. Tal como la misma planeación funciona, la construcción del S.N.P.D. se da como proceso de aproximaciones sucesivas, cuyos aciertos y errores son el andar que va haciendo el camino que lleva hacia la imagen-objetivo que se ha establecido para él, en nuestro caso: el Proyecto de Nación.

La fundamentación política más real y eficiente de la existencia del -

S.N.P.D., la encontramos en el siguiente pensamiento:

"La planeación democrática, como método de gobierno, organizará el trabajo y las tareas del Sector Público, y permitirá incorporar las actividades de los sectores - social y privado en la consecuencia de los objetivos nacionales. Así entendida, la planeación no sólo es un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos, CONSTITUYE, fundamentalmente, un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos, permiten el logro de objetivos validados - por la administración pública federal. (119)

Así pues, las bases jurídicas conceptuales, las encontramos en el Artículo 26 Constitucional que a la letra dice:

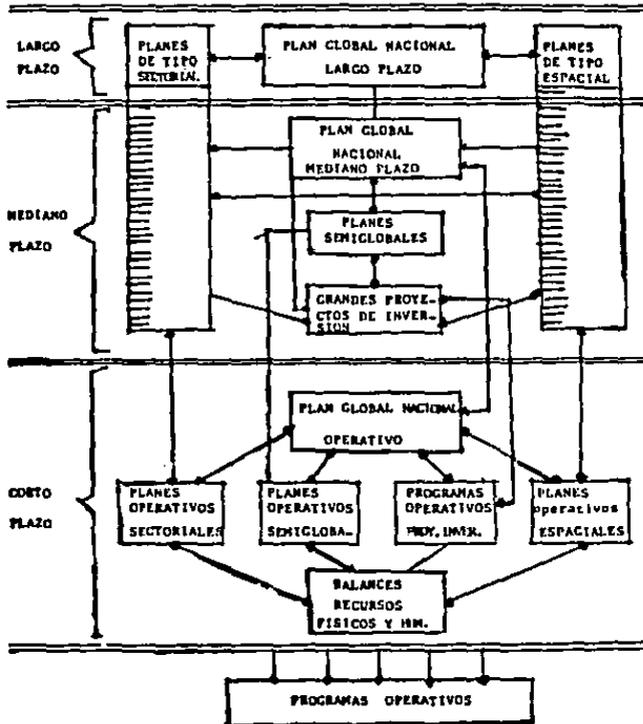
"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación". (120).

Ahora bien, las bases de su institucionalización, las encontramos de la siguiente manera:

"El 1o de diciembre de 1982, al asumir mi responsabilidad como titular del Poder Ejecutivo Federal, me promoví la reforma a los principios normativos del desarrollo económico y social de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como parte de esta reforma, el nuevo artículo 26 de la Constitución determina que el Estado debe integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática. en el marco de esta reforma, se presenta a la Nación el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en los térmi

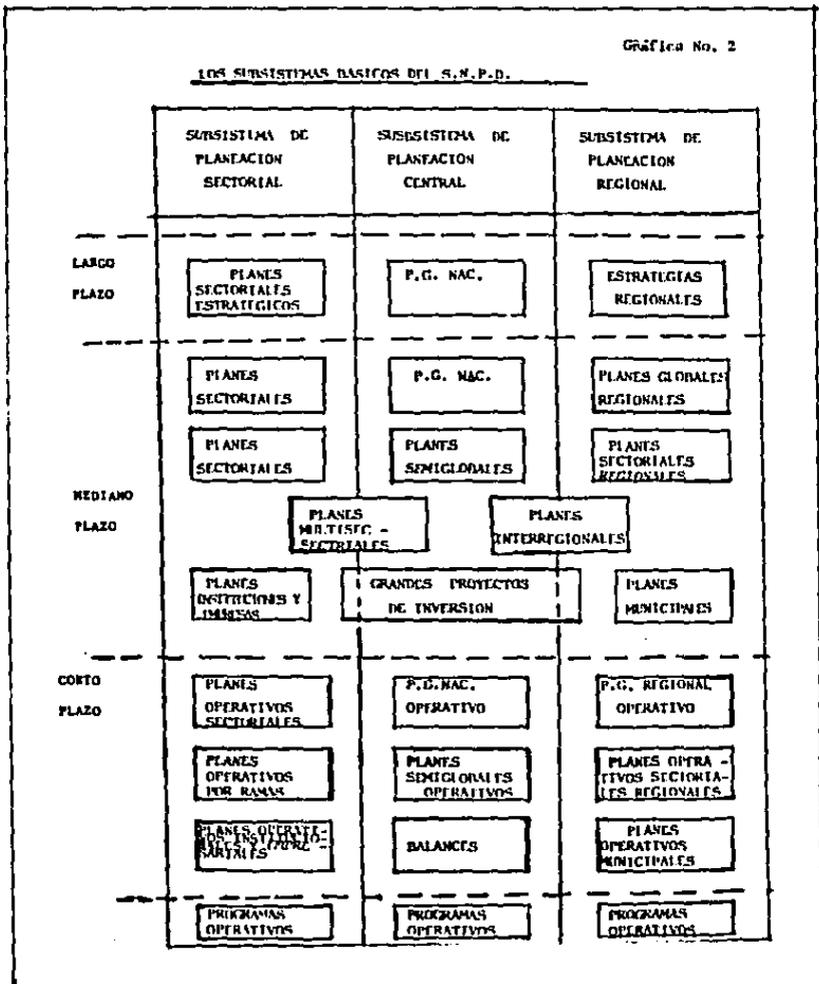
ESQUEMA SIMPLIFICADO DE PLANES
COMPONENTES DE UN SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION

Gráfica No. 1



Gráfica No. 2

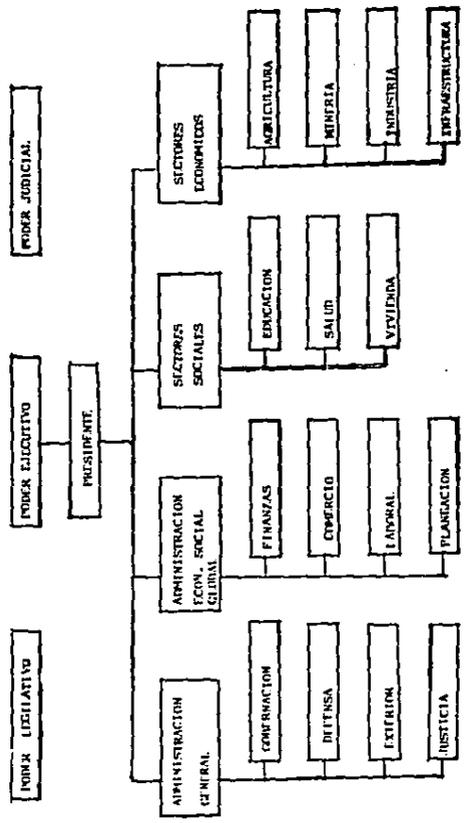
LOS SUBSISTEMAS BÁSICOS DEL S.N.P.D.



Gráfica No. 3

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CASTRIEJAZADA

ESQUEMA SIMPLIFICADO



nos y en el plazo fijados por la nueva Ley de Planeación". (120)

El primero de diciembre de 1982, al asumir la Presidencia de la República, el Lic. Miguel de la Madrid ratificó las orientaciones básicas de la consulta popular. La planeación democrática se planeó como instrumento a través del cual las demás orientaciones básicas definidas en la campaña política encontraran cauce para su materialización, nacionalismo revolucionario, sociedad igualitaria, democratización integral de la sociedad, descentralización de la vida nacional, renovación moral y desarrollo, empleo y combate a la inflación. La planeación ha permitido, además, examinar el estado en que se encuentra el país, precisar lo que falta por hacer, realizar un recuento de los medios y recursos disponibles e integrarlo todo en un plan nacional.

Las reformas constitucionales promovidas por el Ejecutivo Federal, así como la expedición de la Ley de Planeación, son las bases organizativas para el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Efectuando un análisis exhaustivo, llegamos a la conclusión que dentro de las obras promovidas dentro del S.N.P.D. se aprecian:

- La integración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo
- La organización de foros específicos para la Reforma Municipal.
- La integración de la Ley de Planeación y de las propuestas legislativas.
- La elaboración de los programas regionales

Comentando todo lo de referencia en los apartados anteriores y conjuntos y analizados todos los elementos, puede entonces plantearse ahora, de -

120 MIGUEL DE LA MADRID HURTADO: "EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DE PLANEACIÓN, diciembre 1982. Ley de planeación P. I Editorial (mimo).

abordar las acciones operativas que inciden sobre los procesos habituales de la gestión y la administración pública, a través de la construcción de un sistema de planeación como lo marca la Ley. Así pues para efectos de este trabajo, describiremos las acciones y el análisis del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley de Planeación.

- Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La Planeación Democrática parte de las características del sistema de economía mixta del país, para proponer, en apego al artículo 26 y de más relativos de la Constitución General de la República, esquemas de trabajo donde se articulen los esfuerzos del sector público con los de los sectores social y privado, orientados a la consecución de los objetivos y prioridades del desarrollo nacional, bajo la rectoría del Estado.

Así, la Planeación democrática propone un esquema de instrumentación del Plan Nacional y los programas de desarrollo, dentro de los cuales se distinguen tareas específicas para el sector público y esos sectores. Aunado a lo anterior, y para tener con mayor claridad precisados los conceptos anteriores y precisar también, de manera clara las evaluaciones siguientes: es necesario tomar la definición que sobre planear tomamos del Lic. Salinas de Gortari:

"Planear es ordenar racional, sistemática y congruentemente por anticipado, el conjunto de actividades que se piensa realizar para lograr ciertos objetivos y metas, y vigilar que la ejecución de las mismas corresponda a dicho orden y se encamine, en sus efectos a la consecución de tales objetivos y metas. (121).

121 CARLOS SALINAS DE GORTARI: PRESENTACION DEL PROYECTO DEL S.N.P.D. Y DEL P.N.D. 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, S.P. México, 1986.

De lo anterior no podemos desprender que la planeación inmersa dentro del S.N.P.D. sea sistemática y congruente, ya que la misma definición - expresa "ordenar por anticipado", por lo tanto he ahí expuesto, el por qué no funciona ni se adecúan muchos de los planes planteados por el Gobierno Federal, a la realidad.

En el interior de la administración pública federal se mantiene una estrecha comunicación entre la Secretaría de Programación y Presupuesto y las Dependencias Coordinadoras del Sector. La S.P.P. elaboró en 1978 a 1984, documentos indicativos para uniformar los procedimientos de participación de cada Dependencia en su contribución al Plan Nacional.

El S.N.P.D., engloba a los sistemas nacionales que ya estaban constituidos a través de legislaciones previas a 1983, y vincula a las que se constituyen para atender determinadas áreas de la economía y de la sociedad. Esto, entendemos, es fundamental, ya que nos presenta de una manera congruente - la aplicación de dicho sistema y lo que por planeación, muy a la mexicana, - entendemos.

El S.N.P.D., cuenta para su ejecución, con diferentes instrumentos, los cuales, tienen su expresión formal y material, a través de documentos, ya sea planes, programas, leyes, informes de control o evaluación, los que en general contienen objetivos, metas, estrategias, políticas, medidas operativas que serán aplicadas para la atención de las prioridades de la planeación nacional, y que además, consideran el resultado de la participación de los grupos sociales y - de las entidades federativas.

Podemos clasificar dichos instrumentos, como normativos ya que a través de estos, se regirán las diversas disposiciones legales para su ejecución

y operativos, en cuanto a la viabilidad de su cristalización; así como de control en cuanto a la información de los resultados y de evaluación para analizar las pérdidas o las ganancias.

A). NORMATIVOS, DE MEDIANO PLAZO.

- a) Plan Nacional de Desarrollo
- b) Programas de Mediano Plazo
 - sectoriales
 - estratégicos
 - regionales
 - especiales
 - institucionales

B) OPERATIVOS DE CORTO PLAZO.

- a) Programas anuales
 - Programa operativo
 - Anual macro
 - Programa operativo
 - anual preliminar
 - Programa anual definitivo
- b) Ley de Ingresos
- c) Presupuesto de Egresos
- d) Convenios Unicos de Desarrollo
- e) Convenios y Contratos de Concertación

C) DE CONTROL

- a) Informes Trimestrales de la situación económica y social.
- b) Informes de los Gabinetes especializados.

- c) Informes de la comisión gasto-financiamiento
- d) Informes de las auditorías gubernamentales
- D) DE EVALUACION
 - a) Informes de gobierno
 - b) Informe de ejecución del PND.
 - c) Cuenta Pública.
 - d) Informes de los foros de consulta popular
 - e) Informes sectoriales e institucionales
 - f) Informes sobre áreas y necesidades específicas
 - g) Informe anual de la evaluación de la gestión gubernamental.

Del análisis, desprendemos que las características generales del S.N.P.D. son: seguir las estrategias y prioridades del desarrollo integral del país.

A su vez, uno de los instrumentos normativos, de mediano plazo que coadyuvan a la realización de las políticas del SNPD., es el Plan Nacional de Desarrollo y que veremos más adelante.

C) PROGRAMAS DE MEDIANO PLAZO

CARACTERISTICAS GENERALES

- Materia en que se elaboran: **SECTORIAL**
- Cobertura temporal: **MEDIANO PLAZO**
- Función: Detallar los planteamientos y orientaciones generales del Plan Nacional de Desarrollo a través de la identificación de los objetivos, metas, políticas e instrumentos, que en su conjunto contribuirán al logro de los objetivos y prioridades del Plan.

Este tipo de Programas se clasifican en:

- Sectoriales
- Estratégicos
 - 1 Regionales
 - 2 Especiales
- Institucionales

Estos programas serán elaborados a partir de la indentificación de los temas estratégicos o prioridades del desarrollo (122).

- PROGRAMAS SECTORIALES

Los programas sectoriales comprenden los aspectos relativos a un sector de la economía o la sociedad, que es atendido por una dependencia.

- PROGRAMAS ESTRATEGICOS

Estos programas se dividen en dos tipos:

- I. Programas regionales

Con este tipo de programas se atiende a una región o regiones que se consideran estratégicas para el desarrollo nacional. Por su cobertura implican la participación de las entidades federativas a que correspondan las regiones.

- II. Programas especiales

Los programas especiales se hallan referidos a las prioridades del desarrollo integral del país, y que en el Plan Nacional se sintetizan; en su elaboración intervienen dos o más dependencias coordinadoras de sector. Una de ellas es designada por el Presidente de la República para fungir como responsable general del programa.

122 SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA: SECRETARIA D PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, CORTE DE INFORMACION INTERNA AL C. SECRETARIO DE LA S.P.P., DOCUMENTO DE CONSULTA INTERNA, México, 1986.

• PROGRAMAS INSTITUCIONALES

Los programas institucionales se elaboran por las entidades que a juicio del Jefe del Ejecutivo Federal se consideren pertinentes, en función de su ubicación estratégica dentro del sector a que correspondan y del impacto que tengan en la economía y la sociedad.

Creemos importante hacer notar que si bien la vigencia del Plan y los programas es hasta el año de 1988, la actualización, evaluación y continuidad que se haga de ellos, por el licenciado Carlos Salinas de Gortari hasta 1994, deberán tomarse en cuenta la perspectiva de más largo plazo, a fin de garantizar la permanencia de las acciones gubernamentales y evitar así la dispersión de los esfuerzos de planeación.

Es importante el mencionar, que existen dos tipos de programas de suma importancia, como elementos conformadores del sistema del S.N.P., a saber: El Programa Anual, que incluye las acciones correspondientes a las vertientes de instrumentación obligatoria, con la incorporación del Presupuesto de Egresos, coordinado dentro del marco de los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) que se firman entre los Municipios o los Estados con la Federación o entre ellos o también, en contratos específicos con los particulares; el segundo el Programa Operativo Anual Macro, que corresponde al documento "Criterios Generales de Política Económica, para la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación" (123).

123 CRITERIOS GENERALES DE POLÍTICA ECONOMICA, PARA LA INICIATIVA DE LEY DE INGRESOS Y EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto, presentada ante el H. Congreso de la Unión, Méx. 1986.

Este programa constituye el marco general para la integración de los programas operativos anuales.

Considero hacer un paréntesis, por lo que se refiere a la Ley de Ingresos arriba mencionada, ésta contiene especificaciones para la orientación de las políticas de ingresos, estímulos fiscales, precios y tarifas del sector público, política financiera, monetaria, crediticia y deuda pública; así como la definición de los instrumentos de cada una de ellas para su aplicación.

La integración de esta Ley, aticnde los lineamientos de la política de financiamiento que propone la estrategia de desarrollo del Plan Nacional, para asegurar que sea muy congruente con los recursos financieros disponibles y las necesidades de financiamiento de los proyectos de inversión y gasto corriente, entre otros. (124).

D. PRESUPUESTO DE EGRESOS

De acuerdo con la legislación aplicable, el presupuesto de egresos cumple la función de expresar financieramente los programas de la vertiente obligatoria, especificando metas y responsables de ejecución.

Una de las tareas más sobresalientes en este finen será la progresiva modificación de la apertura programática conforme a los lineamientos y requerimientos, a efecto de asegurar que la ejecución real de las acciones esté vinculada efectivamente a los objetivos y prioridades nacionales.

E. CONVENIOS UNICOS DE DESARROLLO (C.U.D.)

El CUD. constituye un instrumento operativo para la realización de las acciones conjuntas de la Federación y los Estados; su propósito básico es

impulsar y propiciar el desarrollo integral del país, a través de programas que promuevan la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal.

Dentro del CUD, se incorporan compromisos específicos, para que los ejecutivos estatales promuevan la creación de sistemas estatales de planeación para el desarrollo, como órganos oficiales de comunicación y coordinación con el SNPD.

F. CONTRATOS Y CONVENIOS DE CONCERTACION

Su objetivo son las áreas de concentración contenidas en los programas estratégicos a cargo de las dependencias y entidades.

La unidad administrativa designada difundirá y promoverá el programa correspondiente para que los sectores social y privado o los particulares interesados, conozcan los apoyos generales que se ofrecerán a quienes formalicen contratos o convenios. (125).

Los contratos o convenios objetos de concertación deberán señalar la obligación de las partes de presentar periódicamente un reporte sobre los avances cuantitativos y cualitativos que se registren en el cumplimiento de los compromisos estipulados.

G. INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS

Existe una gran diversidad de instrumentos que pueden incluirse en esta clasificación, y que comprenden desde aspectos administrativos, de procedimientos operativos, delineamientos técnicos hasta de carácter jurídico.

~~125 CONVENIO CONURBADO METROPOLITANO~~, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1985, bajo el ordenamiento del Departamento del Distrito Federal. México, 1985.

II. INSTRUMENTOS DE CONTROL

En la etapa de control se lleva a cabo el seguimiento de la ejecución del Plan Nacional y de los programas estratégicos, a través de evaluaciones - parciales sobre un corte de situación que se hace de un período determinado (de 1 mes a 6 meses), para aportar elementos de juicio sobre la evaluación - de los efectos producidos por las acciones ejecutadas y en su caso de desviaciones respecto a lo planeado, recomendando las medidas de acción pertinentes.

Los instrumentos más representativos de control, dentro del S.N.P.D., (tanto normativo-administrativo como económico-social) son:

- a. Informe Trimestral de la situación económica y de las finanzas públicas.
- b. Informe Mensual de los Gabinetes especializados (126).
- c. Informe Mensual de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento.
- d. Informes de las Auditorías Gubernamentales.

1. INSTRUMENTOS DE EVALUACION

Dentro de éstos pudimos apreciar, que los más importantes son los - que a continuación mencionaremos, no queremos ahondar más profundamente, pues su contenido se desprende de los análisis anteriores:

1. Informes de Gobierno
2. Informes de Ejecución del P.N.D.
3. La Cuenta Pública Anual.

126. Gabinete Económico; Secretaría de Comercio Exterior; Secretaría de Salud y Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

4. Informes Sectoriales e Institucionales
 5. Informes sobre áreas y necesidades específicas.
 6. Informe anual de evaluación de la gestión gubernamental.
 7. Informe de los foros de consulta popular. (127).
- Ley de Planeación.

La planeación económica constituye, como lo hemos visto una técnica de inversión a partir de un diagnóstico del proceso socio-económico-político y de sus leyes; define un Proyecto Nacional en función de objetivos precisados en una ideología constitucional y política. (128).

La planeación democrática es el instrumento para transformar la realidad social de manera ordenada y racional, de acuerdo con los valores del - proyecto nacional y en respuesta a los retos de nuestro tiempo; es el vínculo para articular las demandas sociales y poder responder así a las demandas del pueblo, precisando un plan, estrategia, forma de participación y mecanismos de institucionalización a adoptar, así como los medios y tiempos para las acciones. (129).

127 La Consulta Popular, es propia del Sistema Republicano Mexicano, para recoger la opinión nacional, periódicamente, para integrar a las autoridades, pueblo y sectores sociales, a la política de desarrollo nacional; así si se planea una iniciativa de Ley en el Sector Salud u otro, se convocará a los miembros de éste para analizarla y enriquecerla. Debemos señalar que la consulta popular, se institucionalizó como política de desarrollo y análisis a raíz de la Reforma Política propuesta por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado desde el inicio de su gobierno y como sustento de una de sus siete tesis de campaña.

128 JORGE WITKER V: DERECHO ECONOMICO, la. Ed. Harla, México 1985. P. 27.

129 MIGUEL DE LA MADRID HURTADO: Op. Cit. P. 14.

Por lo dicho anteriormente se hace necesario entender que para que este proceso se dé, se necesita un marco legal que lo rija y el cual se transforma en lo que se conoce como la Ley de Planeación.

A. ANÁLISIS DE LA LEY DE PLANEACION

OBJETO: Establecer las normas, principios, bases de integración y funcionamiento, para llevar a cabo la planeación nacional de desarrollo y el sistema de planeación democrática con la participación de la administración pública federal, las entidades federativas, los sectores sociales y los particulares. (130).

SUJETOS:

- La administración Pública Federal
(en forma obligatoria)
- Las entidades federativas.
(vía convenios de coordinación).
- Los particulares y los grupos sociales
(vía concertación e inducción). (131).

MECANISMOS:

- La coordinación entre las entidades federativas y el P.N.D.
- La concertación y la inducción de los particulares o grupos sociales al P.N.D.
- Los Decretos por los que nacen el Plan Nacional de Desarrollo y el Sistema Nacional de Planeación Democrática. (132).

130. LEY DE PLANEACION, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, México

131. LEY DE PLANEACION. P. Cit.

132 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Mayo de 1983, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1983.

INSTRUMENTOS:

- Plan Nacional de Desarrollo
- Sistema Nacional de Planeación Democrática
- Programas Sectoriales
- Programas Anuales
- Programas Institucionales
- Programas Regionales
- Programas Especiales

PRINCIPIOS:

- El Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
- El Concepto Integral de la Democracia
- La Igualdad de Derechos
- El Fortalecimiento del Pacto Federal y del Municipio Libre
- El Equilibrio de los Factores de la Producción
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Características Generales.

- Nivel en que se elabora: GLOBAL
- Cobertura especial: NACIONAL
- Cobertura temporal: MEDIANO PLAZO
- Función: Definir los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, así como indicar los programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender las temáticas y prioridades económico-sociales del mismo. Es el marco orientador de todos los demás instrumentos del S.N.P.D.

En su formulación intervienen las dependencias y entidades de la Admi

nistración Pública Federal, los grupos sociales interesados, a través de los foros de consulta popular, las Entidades Federativas y los Municipios.

Indica además, los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que habrán de elaborarse para la atención de las áreas o aspectos específicos y de interés general en la economía o la sociedad.

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico, el P.N.D. contiene de acuerdo a la Ley:

- Previsiones sobre los recursos a utilizar.
- Determinación de instrumentos y responsabilidades de su ejecución.
- Lineamientos de políticas de carácter global, sectorial y regional. (133).

Sus contenidos son básicamente cualitativos, dejando para los instrumentos de corto plazo y los programas sectoriales, los aspectos más específicos y la definición de metas cuantitativas.

Nace formalmente por decreto del poder Ejecutivo, su fuente inmediata es la Ley de Planeación, con fundamento en su fuente mediante el artículo 26 Constitucional.

El P.N.D., es un conjunto complejo de diversos actos jurídicos y materiales, generales y particulares, que entroncan entre sí, formando el sistema que ha de orientar la política económica y social del Estado Mexicano en el periodo presidencial de seis años.

El PND.:

- Precisar4 los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del pa4s.
- Contendr4 provisiones sobre los recursos que ser4n asignados a tales fines, determinar4 los instrumentos y designar4 a los responsables de su ejecuci4n.
- Establecer4 los lineamientos de pol4tica de car4cter global, sectorial y regional (as4 como los dem4s previstos en la LP. y SNPD).
- Sus provisiones se referir4n al conjunto de la actividad econ4mica y social.
- Regir4 el contenido de los programas que se generen en el SNPD. (134).

ESTRATEGIAS DEL PLAN:

- Frente a la actual crisis, la estrategia del PND. se basa en:
 - La necesidad de ordenar el esfuerzo colectivo.
 - Emplear razonablemente los recursos naturales.
 - Lograr la 4ptima utilizaci4n del potencial de recursos humanos, a fin de mejorar la capacidad de respuesta, del Estado Mexicano, ante las condiciones actuales, internas y externas (135).

143. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal Secretar4a de Programaci4n y Presupuesto, T.G. de la Naci4n, M4xico 1983. - Op. Cit.

135 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: Op. Cit.

Del análisis anterior, desprendemos que se hace necesario interpretar los propósitos del P.N.D. para lograr sus objetivos, de la siguiente manera:

1. Fortalecer la economía nacional, a través de la recuperación y -
a través del crecimiento sostenido que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno.

2. La sociedad a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático, referido al concepto integral de democracia, consagrado en el artículo tercero constitucional y que a la letra dice:

"...La democracia no es solamente una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema -
de vida fundado en el constante mejoramiento -
económico, social y cultural del pueblo..." (136).

El PND. es el resultado de la voluntad política del Estado y producto del gran esfuerzo de participación social; es el instrumento para dotar de la coherencia necesaria, las acciones del sector público, creando el marco adecuado para inducir y concertar la acción de los sectores social y privado, y coordinar la de los tres órdenes de gobierno.

Las normas jurídicas del PND, pueden ser de distinto tipo: normas -
que obliguen, aunque con cierta discrecionalidad a la Administración Pública -
Federal; normas que confieren un fundamento jurídico a la acción de los parti-
culares conforme al PND., para recibir luego ventajas que él mismo dispone.

El PND. estructura los siguientes apartados:

- Principios políticos, diagnósticos, propósitos, objetivos y es-
trategias.

Contiene los principios políticos plasmados en la Constitución; como se fundamenta la estrategia de desarrollo contenida en el PND., las bases políticas que la harán posible y la complementarán, describe lineamientos generales de gobierno, política exterior, seguridad nacional y justicia; evalúa el potencial de desarrollo del país; así mismo las tendencias más relevantes de la economía internacional. Plantea una estrategia orientada a recobrar la capacidad de crecimiento y mejorar la calidad del desarrollo.

Asimismo, describe las posibilidades económicas y el uso de los instrumentos de carácter global de que dispone el Estado.

Por otro lado, plantea de manera en que los diferentes grupos sociales pueden participar en la ejecución del PND., para lo cual señala 4 vertientes de participación: a) la obligatoria, b) la de coordinación, c) la de concertación y d) la de introducción, con las cuales se reafirma el carácter democrático de la planeación.

Capítulo V

CAPITULO V

ASPECTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y LATENTES
DE LA PLANEACION EN MEXICO Y LA PROBLEMÁTICA
QUE ESTA MANIFIESTA, ASI COMO ALGUNAS
PROPUESTAS DE AJUSTE.

Los términos, conceptos, alcances, prioridades y demás aspectos contenidos en este Capítulo, son consideraciones del autor de este trabajo, tomadas algunas, por simple observación de la realidad política e histórica de nuestro país, así como también, de diferentes personalidades económicas, políticas y sociales y del pueblo en general.

Es de importante consideración, especificar que a raíz del próximo período presidencial los términos aquí vertidos, cambien o se transformen de alguna manera. A mi juicio el aspecto medular del análisis, se basa en el "Axioma Político" de la Renovación Moral del Gobierno y de la Sociedad, - enarbolado estandarte de la actual administración.

De dicho pensamiento se han desglosado y derivado de él, diferentes reformas legislativas, así como el manejo y capacitación de una burocracia - cada vez más grande y excesiva.

Conciente de la responsabilidad que conlleva al señalar los puntos más controvertidos de la acción del mando político, y para evitar incurrir en falsas especulaciones, sólo enlisto algunos de los mismos, sin caer en inobjetivos discurrecimientos por ser esos del conocimiento del pueblo en general, así pues, sí para el pueblo y por el pueblo, para quien se gobierna, que sea él quien juzgue junto con la razón histórica los puntos aquí señalados.

ASPECTOS POSITIVOS

1. Tener un marco legislativo de referencia en cuanto a la planeación
2. Haber logrado insertar a la Planeación en el marco de Derecho que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Crear de dicha reforma constitucional, las bases de planeación para el municipio, así como las reformas del artículo 115 constitucional.
4. El tener formado un cuerpo de consultores básicos, así como un centro de verificación y control de la planeación (SPP).
5. El pretender que ésta se efectue de forma democrática.
6. Algunos logros de la simplificación Administrativa.
7. La creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
8. La Reforma Judicial.
9. El Proceso de Reforma Política.
10. Renegociación de la Deuda Externa.
11. Negociaciones Salariales y Distribución del Ingreso.
12. Política Financiera.
13. Política Internacional y Tratados Bilaterales.
14. Reconstrucción del Distrito Federal.
15. Descentralización Administrativa.
16. Desconcentración Administrativa.
17. Implementación de Planes de Desarrollo Regionales.
18. Apoyo a Zonas Marginadas.
19. Crecimiento de las vías de comunicación: Satélite Morelos; Tren Ligero, etc..
20. Política hacendaria.

21. Sector Salud: Reformas al Código Sanitario.
22. Democratización del Distrito Federal y Creación de la Asamblea de Representantes.
23. Política no-alineada de México.
24. Programa de Abasto Popular.
25. Procuraduría Federal del Consumidor.
26. Programas de inversión y ahorro.
27. Sistema Nacional de Banca Privada.
28. Ley de la Administración Pública Federal.
29. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos.
30. Ley de Planeación.
31. Programa Integral de Democratización Social.
32. Programa Ecológico Nacional.
33. Programa de Protección a las Especies.
34. Programas Ecológicos de Concientización Ciudadana.
35. Programa Federal de Pesca.
36. Ley de Pesca.
37. Ley de Ecología.
38. Ley Inquilinaria.
39. Reformas a diversos Códigos y Reglamentos.
40. Tratados Bilaterales de Comercio.
41. Tratados Bilaterales de Industrialización.
42. Tratados de Expansión e intercambio tecnológico y científico.
43. Modernización de los Servicios Públicos.
44. Integración de las Fuerzas Armadas a la vida nacional.

ASPECTOS NEGATIVOS

1. Un Plan Nacional de Desarrollo, cuyo contenido se basó en esta tesis con muy poco contenido social y sobre todo real.
2. Falta de aplicación congruente de los Planes de Desarrollo Nacionales.
3. Demasiada planeación económica y poca o escasa planeación social.
4. El excesivo burocratismo público y sindical.
5. La falta de preparación técnica del personal público-administrativo.
6. El rompimiento generacional del ejercicio político.
7. Implementación de estructura y elementos específicos de contenido dentro de los planes Globales y Regionales del país.
8. La falta de control y el vacío del poder.
9. La falta de confianza en las Instituciones.
10. La falta de una coordinación administrativa fuerte y real.
11. El insistir en que el origen de nuestra crisis actual y de la inflación es básicamente económica antes que política.
12. La elitización de la función política.
13. La constante socialización que está sufriendo la clase media del país y la constante desigualdad social.
14. El poco apoyo a las juventudes políticas del país.
15. El constante rechazo de nuestras raíces nacionales por diversos medios tanto educativos como de comunicación social.
16. El poco respeto al ejercicio de sus facultades constitucionales de cada uno de los Poderes de la Unión.
17. La pérdida de las Banderas Políticas más naturales del ejercicio de la función política del poder.

18. La dependencia de la economía nacional de un solo producto no renovable: el petróleo.
19. La falta de apoyo e incentivos a la producción agrícola.
20. La excesiva demagogia ofrecida en términos de negociación política a los campesinos mexicanos.
21. La falta de recursos (Crédito refaccionario y de avío) al Sector Agrario
22. La constante importación de granos y productos básico-agrícola.
23. El reparto agrario de funcionarios de SARH con la SRA.
24. El reparto agrario no efectuado desde 1917.
25. El crecimiento urbano de las grandes ciudades.
26. La desorientación y la desinformación constante y permanente de las raíces y conceptos nacionales.
27. La inoperabilidad de la Consulta Popular.
28. La poca producción y la mal implementada política de generación de empleos.
29. La escasez de metodología de conceptos técnicos de los diversos programas de desarrollo y producción.
30. En los programas de turismo, una mayor creación de facilidades económicas al turismo extranjero antes que al nacional.
31. La falta de incentivos reales en materia de salarios a los profesionistas y trabajadores del sector público.
32. El quitar el subsidio de las tortillas, para luego crear los tortibonos.
33. la falta de concertación y conciliación política.
34. La carencia de un Programa Nacional de Divulgación Ideológica del

Gobierno de manera constante y no sólo en campañas.

35. El permitir que aquellos ciudadanos que se han enriquecido con los bienes y los factores de la producción de este país sean los primeros en desprestigiarlo y hablar en contra de él, sin tomar acciones pertinentes o por lo menos exhibirlos.
36. La falta de respeto constante y reiterada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
37. La dolarización constante de la economía nacional.

ASPECTOS LATENTES

Comprendidos los aspectos políticos y negativos de la planeación en - nuestro país, se perciben entonces, algunos aspectos latentes, que a nuestro - juicio revisten trascendental importancia, haciendo la declaración de que dichos aspectos no son susceptibles de modificarse en un corto plazo, sino con un manejo firme del control gubernamental y la concertación política.

1. Las constantes devaluaciones de nuestra moneda, sin tener al parecer un tope límite de caída.
2. La constante dolarización de la economía nacional, creando un gran - canal de especulación, provocado no sólo por las casas de bolsa y - cambio, sino también por los particulares e inclusive por el propio go- bierno, y por quienes hacen uso de esa divisa, como moneda de "cur- so legal" para efectuar sus transacciones económicas, basta citar co- mo ejemplo el pago de las rentas de inmuebles.
3. Rescatar la confianza en el gobierno y en las instituciones.
4. La falta de coordinación administrativa, de todas las esferas del go- bierno, entre las mismas y las necesidades reales de los tres poderes de la Unión.
5. La falta de información interna dentro de los diferentes órganos que componen la administración pública, lo anterior provoca confusión y - desajustes.
6. No existe a veces, una correcta distribución de las funciones del ejer- cicio administrativo, entre los mismos funcionarios.
7. La constante espiral inflacionaria pone en peligro y en estado de alej

- ta la seguridad y la estabilidad nacional.
8. Muchos de los actuales planes y programas, carecen de verdaderos elementos que adecúen los objetivos a la realidad nacional.
 9. Los planes y su problemática, no se modifican con la rapidez que las circunstancias exigen, es decir no se revisan periódicamente.
 10. Es latente la falta de un programa de antiespansión urbana del Distrito Federal, que limite realmente su crecimiento sin contravenir las garantías individuales.
 11. El problema de la descentralización y la desconcentración administrativa no es económico sino político y social.
 12. La falta de la reestructuración continua y permanente de los cuadros burocráticos del gobierno, procuran el acinamiento de la corrupción por parte de funcionarios menores.
 13. No existe un correcto aprovechamiento de los productos educativos del país.
 14. Es latente que no se alienta la profesionalización de los cuadros técnicos, culturales, científicos y artesanales del país.
 15. La continua política de paternalismo manejada por el gobierno, en la que él mismo resuelve todos los problemas, ha causado también la apatía del ciudadano por mejorarse.
 16. Es latente que el identificar al partido P.R.I. con el gobierno, ha causado descontrol.
 17. No ha habido una revisión objetiva de la historia de México.
 18. Es latente que hace falta introducir elementos de identidad de los mexicanos en torno a los objetivos programados.

PROPUESTAS DE AJUSTE

1. Tratar de recobrar la confianza ciudadana de las Instituciones, a través de hechos firmes y constantes de la voluntad gubernamental.
2. La planificación así como la planeación deberán ser reales y precisas con los objetivos y las necesidades del país. Creando cuadros para su elaboración, evitando la duplicidad de funciones.
3. Modificar el concepto educativo del estudio, no como una obligación, sino como una función real del desarrollo de la persona y del país; - tendiente a cubrir en el corto plazo los cuadros especializados que requieren los diversos sectores sociales y del mismo gobierno.
4. Disponer de un número adecuado de economistas, sociólogos, psicólogos y técnicos suficientemente capaces, para elaborar mejores planes de desarrollo no sólo de la economía nacional, sino de cada uno de los problemas nacionales.
5. Lograr una planeación a largo plazo coherente con el desarrollo del - país.
6. Suprimir la estadística como medio de información real.
7. Que el Presidente de la República establezca realmente el derecho de audiencia con los ciudadanos del país y con las clases necesitadas.
8. Establecer un servicios social de carácter civil, que incluya conceptos de seguridad en el empleo.
9. Promoveer en la esfera administrativa un efectivo control federal de - los múltiples organismos y empresas de propiedad estatal o controladas por el Estado.

10. Procurar que las metas y objetivos básicos a que debe enfrentarse la planeación en nuestro país estén determinados no sólo por el crecimiento económico elevado, sino porque dicho crecimiento llegue a las mayorías de nuestra población.
11. Procurar que el capital extranjero no este dispuesto a invertir como capital monopolista, estando concientes de que aquel, no puede llenar el vacío del capital nacional.
12. Evitar los métodos de tipo indicativo.
13. Crear un plan que nos permita una rápida industrialización y un desarrollo agrícola integral acelerado, tratando con esto de evitar en un futuro el volver a depender de un solo recurso como el petróleo.
14. Lograr que la inversión privada vaya a donde el Estado quiere, buscando como objetivo comun satisfacer las necesidades sociales y estatales.
15. Evitar que los encargados de diseñar los planes y programas en general dejen de tomar en cuenta las variables políticas y sociales.
16. Tomar consciencia de lo que en la historia de los diferentes pueblos sucede, tomando lo estrictamente útil a nuestra realidad sin tratar de inventar o improvisar diversas metodologías muy respetables, como en el caso del IVA. pero carentes de contexto y principios propios.
17. Revisar los métodos, planes y programas educativos para darle a la niñez mexicana, una seguridad en ellos mismos y en el gobierno de su país, enseñándoles a respetar sus raíces y tradiciones, y no rechazándolas o copiando modelos extranjeros.
18. Retomar el proyecto original de nación emanado de la Constitución de 1917.

-
19. Crear un Tribunal en Materia Agraria, que ventile la problemática campesina.
 20. Inculcar a toda la población un alto sentido de lo que es nuestro país, con un nacionalismo fuerte y real, que sirvan de guía y fortaleza a - nuestros compatriotas por el bien y el futuro de México.

Conclusiones

CONCLUSIONES

Retomando los lineamientos generales del cuerpo del presente estudio, y dada la dificultad empleada, en términos de análisis objetivo, para su realización, concluimos los siguientes puntos:

- a) La planeación en nuestro país reviste en los momentos actuales una importancia vital para el desarrollo del mismo.
- b) No existe una correcta definición, de cómo, qué y para quién se está planeando.
- c) La simbiosis histórica del país reflejará para el próximo trienio, una situación preocupante en cuanto a los debates de los conflictos de las clases sociales y de la economía, ya que el proyecto histórico nacional de 1917 se ha venido transformando en un proyecto socialista, técnico-democrático carente de rumbo y definición consolidada.
- d) No podemos hablar de que en México existe en los momentos actuales un desarrollo rural integrado, puesto que para que ese supuesto se dé, es necesario que las clases campesinas del país, rompan con los caciquismos y latifundios que aun prevalecen y que los Gobiernos de los Estados se enfrenten a éstos, privatizando la tierra a cada campesino y desapareciendo la figura del ejido, tomada de las granjas comunales, comunistas rusas o de las fábricas agrícolas de producción israelíes, rompiendo con el pensamiento cardenista, realmente tecnificado y modernizado a la agricultura proveyendo así a las familias campesinas de un patrimonio familiar.

- e) Dar cumplimiento formal a lo dispuesto por la Constitución Mexicana en términos del ejercicio del poder procurando que cada uno de los Poderes de la Unión formen un equilibrio que permita el desarrollo del país, dejándolo fuera de la supeditación del mando al Ejecutivo Federal.
- f) En términos de los últimos planteamientos propuestos por el próximo candidato a Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, por el Partido Oficial, no podemos hablar de una modernización del país, a costa de un gran rezago social, permanente y reiterado provocado no sólo por los factores externos internacionales, sino por una planeación mal dirigida; por lo mismo pretender acabar con el centralismo es tanto como renunciar a una parte del poder público, otorgándole a los estados su soberanía y libre automanejo independientes del control de la federación, vulnerando el pacto social, la historia del país y la Constitución. Lo anterior en términos simplemente de análisis, entendidos por cualquier politólogo, nos demuestra partiendo del axioma político de que el poder se ejerce, no se reparte, que no existe una uniformidad real con lo que piensa y siente gran parte del pueblo mexicano.
- g) La crisis actual, no sólo económica sino también política y social, no es derivación "de coyunturas", "estructuras", "cosmogonías" "indeyecciones" y demás términos técnicos empleados, sino es producto de planes y programas mal formulados, de falta de control gubernamental, de falta de concertación política, de falta de objetividad, en general de una falta de mando político en las acciones; lo anterior porque la

política no se puede improvisar ni tampoco escribir en un manual de procedimientos, ni mucho menos medirse por estadísticas, es decir, la política tampoco puede ser moderna ni pasada, ya que no tiene tiempos. La política es la misma desde que Aristóteles definió al hombre como el zoon políticón y por lo mismo es innata en el hombre, con sus propias reglas a veces no escritas y las cuales las trasciende en la derivación de sus significaciones.

- h) La política educativa del país, no ha sido determinante ni determinada en sus objetivos, le ha hecho falta una dosis de nacionalismo, sin populismo, que permita la autocrítica y sobre todo un verdadero entendimiento de la vida de nuestros héroes nacionales quitándoles la estafeta de inmutables, de moralizadores y verlos y enseñarlos realmente como humanos.
- i) En materia política, ha hecho falta una verdadera estructura ideológica común, no sólo a todos los partidos políticos, sino también a todos los mexicanos, lo que conlleva a una gama polítroma y desigual de los objetivos que debe seguir el país.
- j) Ha existido una gran planeación económica, pero una muy escasa planeación social, es decir, el pueblo de México, está pagando a un gran costo, los errores que en la política de programación y planeación se emprendieron desde la segunda mitad del sexenio del Presidente López Portillo, y los cuales actualmente no han cambiado. Hemos caído en atacar la base alimenticia del pueblo, la vivienda, y las necesidades mínimas de recreación del mismo. No podemos afirmar que todo el país provoque la especulación y la dolarización ya que nuestras clases

mas necesitadas del país, tal vez en su vida han tenido en las manos un dólar, por lo cual decir que los obreros tienen un salario comparativo de 2.60 de dólar es inoficioso, pues recurrimos siempre a la técnica de compararnos con nuestro vecino del norte añorando su estándar de vida pero sin dejar de ser mexicanos, así, las comparencias de los diferentes Secretarios de Estado tratan de explicar el porqué de la situación actual justificando todos los procedimientos en base a estadísticas y tecnicismos que no aporten nada nuevo ni nada real. De ser esto así, como lo es, sería mas conveniente entonces crear por cada dependencia y por cada sector un mecanismo de información estadística.

- k) De los lineamientos anteriores, que no puedo juzgar esta realidad del país, como reaccionaria, sino muy por el contrario expuesta con un sentido muy nacional, se desprende que en los tiempos actuales tales presiones y tal situación económica ha provocado movimientos de descontento, que sirven de base para diferentes alianzas y manejos oscuros de diversos sectores del país, que tal vez sirvan a otros intereses, de los jóvenes y de los estudiantes como son el caso del Consejo Estudiantil Universitario (CU) o de la Coordinadora Estudiantil Politécnica (CEP), o de diversos organismos de las diferentes escuelas e instituciones que, producto del impulso, más que de la reflexión son llevados de la mano para levantar banderas "justas y originales" que no llevan a un fin determinado, sino sólo a armar problemas o desestabilizar.
- l) Tampoco podemos decir que todos nuestros grandes males son producto del gobierno, ya que también intervienen en él todos los sectores del

país, es decir, desde el empleado de base sindicalizado hasta el funcionario de mayor rango, desde los sectores privados, hasta los particulares, es función del gobierno buscar el bien público temporal pero también es responsabilidad de los ciudadanos conservarlo y ayudar a que se preserve. Es por lo tanto necesario crear programas de conciencia nacional, pero elaborados también por los ciudadanos inmersos en las propias necesidades de sus comunidades, es decir por ejemplo, para el caso de dirigir la policía tal vez deba dirigir un policía de ctucero - que conoce las necesidades del medio.

- m) Serían innumerables todas las conclusiones que podríamos obtener del presente trabajo, más a mi juicio, las arriba mencionadas ejemplifican algunos conceptos vertidos en el cuerpo del trabajo, los demás son deducibles del mismo y por lo tanto, no pretendo cansar al lector con tantas y tan innumerables propuestas de análisis, por lo que espero que de alguna manera el presente sirva para poder interpretar de forma muy modesta, qué es la planeación en nuestro país, así como - algunos errores y propuestas que se pretenden.

Bibliografia General

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- ADAMS B. GEORGE: Constitutional History of England; 5a. Ed. Rev. por R. L. Schuyler, Holt, Nueva York, 1934.
- ALFONSO MARTIN: Enciclopedia del Idioma; 5a. Ed. Herrero, Madrid, México, Tomos I y II, 1968.
- ANDROPOV YURI: La Doctrina de Carlos Marx y Algunas Cuestiones de la Edificación Socialista en la URSS; en Kommunist, Núm 3, Moscú, 1983.
- ARCINIEGAS GUSTAVO: Los Estados de América Latina; 1a. Ed., Nopi, Perú, 1976.
- BRAHNER, R. A.: How the Soviet System Works; 1a. Ed. Harvard University, Press, Cambridge.
- BARTLETT DIAZ MANUEL: Informe de Labores ante el Congreso de la Unión Secretaría de Gobernación, México, 10 de septiembre de 1984.
- BAYLE DONAWAY SER Y WALTER BAHEHOT: A Hundred Years Of English Governments 1a. Ed. Rev. Mc. Millan, London, 1982.
- BETTELHETM CHARLES: Problemas Teóricos y Prácticos de la Planación; 2a. Ed. (Col. Ciencias Sociales No. 20) Tecnos, Madrid, 1965.
- BIELSA RAFAEL: Derecho Administrativo; 5a. Ed. Roque de Palma; Buenos Aires, tomo I, 1955.
- BONAZZI TIZZIANO: Reflections in Tuta Las Constituciones del Orbe; 1a. Ed.; Milán, Italia, 1979.
- BULLOCK ALAN: Voltaire (Col. Políticos y Gobernantes) Tomo I 2a. Ed. (Versión Española de Emma Ladd de Saro), Gandesa, México, D. F., 1959.
- BULLOCK A. ARNOLD: Hitler, un Estudio de la Tiranía (discursos de) - (Trad. del Alemán por Ernesto Carcazo) 1a. Reimp. de la 19a. Ed. Harper, Nueva York, 1953.
- BUTTEGENBACH: La Planeación por Descentralización; (Fondo de Cultura Económica); 2a. Ed. México, 1982.

- CARRILLO CASTRO ALEJANDRO: México Presente y Futuro (citado por Rolando Cordera Campos; la. Ed. Fondo de Cultura Popular, México 1987
- CARRILLO PATRACA JOAQUIN: La Naturaleza Intrínseca de la Función Administrativa; en Revista de Administración Pública; Instituto de Administración Pública, México, año 6, Vol. VIII, No. 4 Oct.-Dic, 1956
- CASO ANTONIO: Apuntamientos de Cultura Patria; 3a. Ed. Paidós México, 1943. Reimp. México, 1943.
- CASSINI RANDOLPH: Recent Reforms in Government and Administration of France; citado por PETIT TROUVÉ, The French Civil Service Office, Cornell University Press, Ithaca, USA, 1981 -- Cap. XII.
- DELION A.G. La Coordinación Administrativa en Materie Economique Et Sociales; Introducción General, Cahier de L' Institut Francaise Des Sciences Administratives, la. Ed., Cool, -- UPI, París, Francia, 1968.
- DE FORGUES LEMOYNE P.: Reserches Sur La Cordination Administive; (La Coordinación Administrativa al Interior de las Secretarías) la. Ed. París, 1985.
- DE LA MADRID HURTADO MIGUEL: Discurso Pronunciado durante la Reunión Estatal para la Producción. Jerez, -- Zac., 31 de agosto, 1981.
- DE LA MADRID HURTADO MIGUEL Filosofía Política (La Campaña Presidencial) la. Ed. P.R.I., Durante la entrevista por televisión, Puebla, Pue., México, noviembre 20, 1982.
- DE LA MADRID HURTADO MIGUEL Nacionalismo Revolucionario la. Ed. C.E.N. P.R.I., México 1982.
- DE LA MADRID HURTADO MIGUEL Exposición de Motivos de la Ley DE PLANEACION; Ley de Planeación Ed. Mimo diciembre, 1982. México.
- DE OLLOQUI JUAN JOSE: La Planeación y la Administración Financiera del Estado; Memoria del Seminario sobre Defecho Administrativo y Administración Pública, Facultad de Derecho UIA. Méx. 1965.

- FIOLEL SCHUMAN:** Rusia desde 1917; #a. Ed., rev., Knopf Nueva York, 1985.
- FRAGA GABINO:** Derecho Administrativo 3a. Ed. Porrúa, México, 1986.
- GEORGES BURDEAU:** Método de la Ciencia Política (Asociación - Argentina de Ciencia Política) (Trad. del - Frances por el Dr. Juan Carlos Puig); 1a. - Ed., Sols 443, Buenos Aires, Argentina, - 1964.
- GRINBERG CARL:** Descubrimientos y Reformas, Nuevos Horizontes y perspectivas (Historia Universal Daimond 6a. Ed. Barcelona, Madrid, México, -- Buenos Aires. 1973.
- GORBACHOV MIJAIL:** Programa de Gobierno en Materia Económica; Embajada de Moscú en México, Folleto T 1 Moscú, 1986.
- GORLICH J. ERNEST:** Historia del Mundo (Pensamiento e Historia) (Trad. del Inglés por Mariano Ota Manzano); 4a. Ed. Martínez Roca, Barcelona, España, 1972.
- HAURIQU MAURUCE:** Derecho Administrativo; cita de GABINO - FRAGA Derecho Administrativo; 5a. Ed. Porrúa, México 1952.
- HEGEL:** Dialéctica en la Historia; 1a. Ed. Ruif Pass, Barcelona España, 1967.
- HENRY CHARLES:** Degradation of the Democratic Dogma; 4a. Ed. Pensilvania, Estados Unidos de Norteamérica, 1987.
- HOWARD, B. E.:** The Politics of the Prussian Army Oxford University Press, 1a. Ed., O.U. Nueva York, 1965.
- ILPES:** El Estado de la Planificación en América Latina y el Caribe; Presentado en la Tercera Conferencia de Ministros y Jefes de Planeación de América Latina, Guatemala, noviembre de 1980 (Documento de Biblioteca del ILPES) Ed. Unica.
- JAKSON J.H.** Clemenceau And the Republic, Hodder and Stoughton Londres, 1a. Ed. Francia 1946.

- JENNING IVOR SIR: The Law and the Constitution, 2a. Ed. Rev. University of London, Press, Londres, 1952.
- JISCARD D'STANCE VALERY: L'Etat Magnifique Spectacle la. Ed. Fouyes Paris, 1986.
- KEYNES MAYNARD JOHN: History of Economic Doctrines; XIV Ed., Londres, Critik, 1980.
- KRUGER, F.: Governments of the German General Staff, 1957-1945, la. Ed., la. reimp. de la 8a. Ed. World Book, Yonkers, West Germany, 1986.
- LAZAREFF, JOLAY W.: La Unión Soviética después de Stalin (filosofía y Cultura). Trad. del Francés por Yves - Latour) la. Ed. Double Day, Nueva York, 1956.
- LANGLE OSCAR: Administración en el Desarrollo: la. Ed. -- Ref. Fondo de Cultura Económica, México 1985.
- LIPSKY MONTLEY: Protest as a Political Resource, In. American Science Review, Tomo 57, Vol. XXVIII, No. 1060, 2a. Epoca, Canadá, 1986.
- LOCKE JOHN: On Civil Government 4a. Ed. Cambridge, Inglaterra, 1980
- LOWELL A. LOYD: The Governments and parties of Continental Europe. (Frankfurter Rundschau) (Trad. del Alemán al inglés por Allan Smith) 3a. Ed. - Houshton Mifflin, Boston, 1987, l. Cap. II y V, Cap. VII.
- MARX CARL: Das Capital: 12 Ed. Bonn, Alemania Federal 1982.
- MAYER OTTO: Derecho Administrativo Aleman; la. Ed. de Palma; Buenos Aires, Tomo II, 1949.
- MITTERRAND FRANCOIS: La Grace del L'Etat; la. Ed. Planeta, México, 1981.
- O'BRIEN T.H.: An Introduction to the procedure of the House of Commons, 3a. Ed. Rec. MC. Millan, Londres, 1980.

- PORRUA PEREZ FRANCISCO:** Teoría del Estado, la. Ed. Porrúa, México, 1979.
- RAULD TIMMOTY:** La Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica (Trad. al Español por Heriberto Frias) 5a. Ed. de la la. reimp. Colin, París, 1984.
- REAGAN, RONALD:** Politics and Awards; Folletín de impresión del Consejo de Defensa de los Estados Unidos de Norteamérica, Washington, Distrito de Columbia, 1987.
- RIOS FERRER ROBERTO Y OTROS:** Exérgis de la Declaración de los Derechos del Hombre y de los Ciudadanos; (Trad. del Frances por Rafael Villanueva); la. Ed. Galdoz México, 1976.
- RONIMOIS H.E.:** Planeación Soviética Económica y el Balance de Poderes (International Journal), en Revista URSS., Instituto de Cultura de Moscú en México, Año. 10. Vol. VIII. No. 12, Dic., 1982.
- ROSENBERG. ANTON:** A. History of the German Democracy, 8a. Ed. de la 3a. reimp. la. Ed. Argus Editorial Mathuen, Londres, 1980.
- ROUSSEAU:** El Palacio Social; 4a. reimp. Planeta, Méx. 1981.
- SALINAS DE GORTARI CARLOS:** Discurso Pronunciado en la Reunión con la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados LIII Legislatura; Secretaría de Programación México, 21 de septiembre de 1983.
- SALINAS DE GORTARI CARLOS:** Representación del Proyecto del Sistema de Planeación Democrática y del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1986.
- SANCHEZ ZARZA JUAN:** Reflexiones en Torno a la Administración Pública; en entrevista personal, Secretaría de Gobernación, México, junio, de 1987. Memoria, Personal.
- SAYAGUES LASO ENRIQUE:** Derecho Administrativo; 3a. Ed. Porrúa, México, 1986.

- SCHWARTZENBERG GERARD-ROGER: L' Etat Spectacle; (Le Star System en Politique) Essai Sour Et Contro, (Trad. del francés por Juan Maldonado H.); 4a. - Ed. Flammarion, Grenoble, Francia, 1987.
- SERRA ROJAS ANDRES: Derecho Administrativo; 4a. Ed. Porrúa, México, 1983.
- SFEZ LUCIEN: L' Administration Prospective; 1a. Ed. Cujas Paris, 1967.
- SOLIS FLORES ALEJANDRO: México Presente y Futuro 1a. Ed., Ediciones de Cultura Popular, México, 1981.
- SOREL A.: Montesquieu Et Le Sprit Des Lois; 4a. Ed. libro XII Nueva York, 1986.
- STALIN JOSE: Informe al XV Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética. Planificación - Sovietique; (Trad. del francés por Alberto Llamas), única Ed. Paris, Francia, 1979.
- STEPHANIE ROGIER: Le Quotidien de Paris 5a. Ed. (L'Economique Societe) Paris, Francia 1985.
- STOPPINO MARIO: Potere Intenzione e Interesse; en revista - italiana di Scienza Poltica, Tomo III, Vol. XVIII 12a. época, Vol. VI Milán, Italia, 1973.
- TAYLOR TELFORD: El Arte y la Técnica de la Administración en Alemania. Historia y Evolución; Trad. - del inglés por Rafael Solís) única impresión, Sotavento, Bogotá, Colombia, 1978.
- VERMEI ERNESTORN: The Weimar Republic (Social Research), - Faber and Faber, Londres, 5a. Ed. 1950.
- VINIGRADOFF PAUL SIR: Inglaterra en sus Anales Históricos y contemporáneos. (Trad. del Inglés por Leobardo -- Ifuesca); 7a. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1969.
- VOGOLEPOV PETER: Actividades del Estado Partido; Impr. Of. del Gobierno, 1a. Ed. Embajada de Moscú en México, México, 1986.
- VOZNESENKI, N. A. The Economy of the URSS. During Word -- Ward II Pública Affair Press, Washington - 1948.

-
- WITKER JORGE: Derecho Económico; 1a. Ed. Harla, México, 1985.
- WOLF B. D. Seis Llaves para el Estudio del Sistema Soviético; (Trad. del Ruso por Luis de la Mora) 1a. Ed. Fondo de Cultura Económica, - México 1982.
- WODROW WILSON: Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods; 3a. Ed., London Winter, London, 1969.

LEGISLACIONES CONSULTADAS

LEY DE PLANEACION.

CODIGO FEDERAL ELECTORAL

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEY DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

LEY DE LA BANDERA E HIMNO NACIONAL

LEY DE EDUCACION

LEY FEDERAL DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

LEY ADUANERA

LEY DEL SERVICIO Y BANCA PUBLICA

LEY DE HACIENDA

CODIGO DE COMERCIO

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988.

DIVERSOS REGLAMENTOS Y DISPOSICIONES VARIAS.

CRITERIOS GENERALES DE POLITICA ECONOMICA PARA LA INICIATIVA DE LEY DE INGRESOS Y EGRESOS Y EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE -- EGRESOS DE LA FEDERACION: Secretaria de Programación y Presupuesto, - Secretaria de Hacienda y Crédito Público, presentado ante el H. Congreso de la Unión, México 1986.

CONVENIO CONURBADO METROPOLITANO: Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1985, bajo el ordenamiento del Departamento del Distrito Federal, México, 1985.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION: Mayo de 1983, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983.

PERIODICOS

EXCELSIOR

EL HERALDO DE MEXICO

EL DIA

EL NACIONAL

EL UNIVERSAL

NOVEDADES

LA JORNADA

UNO MAS UNO

DIVERSOS PERIODICOS DEL INTERIOR DEL PAIS.

DIVERSOS PERIODICOS Y REVISTAS EXTRANJERAS

Anexos

DECLARACION DE MEXICO

- Considerando que las grandes metrópolis, por encima de sus diferencias de historia, economía y cultura, confrontan problemas apremiantes y comparten el propósito de mejorar la calidad de la vida de sus habitantes,
- Considerando que debido al rápido crecimiento de la población urbana mundial, es indispensable lograr una distribución más adecuada de la población en el territorio, una relación más equilibrada con los recursos naturales y el mejoramiento de los servicios de apoyo al campo,
- Recordando que durante siglos la ciudad ha sido el crisol de todas las civilizaciones y que, por consiguiente, debe continuar siendo una oportunidad del progreso científico y el desarrollo económico, social y cultural preservando el medio ambiente,
- Convencida de que el desarrollo de las metrópolis de los países recientemente industrializados o en vías de desarrollo, tanto como su capacidad para regular su crecimiento y satisfacer las múltiples demandas sociales que experimentan, dependen de las condiciones de equilibrio financiero del mundo, así como del comercio mundial y la cooperación internacional,
- Reiterando su voluntad común de hacer de las metrópolis los motores y las correas de transmisión así como los ámbitos para el bienestar del hombre.

La Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis —METROPOLIS— reunida del 19 al 21 de mayo en esta Ciudad de México, que ha experimentado uno de los más rápidos ritmos de crecimiento en la historia y que ha superado en lo fundamental los efectos del sismo de 1985, declara los objetivos siguientes:

1. El control del ritmo de la expansión demográfica y el acondicionamiento del espacio regional respetando la calidad de la vida y tomando en consideración el papel específico y complementario de las ciudades medias y del espacio rural.
2. Una economía diversificada que integre los avances científicos y tecnológicos mundiales y que sea capaz de impulsar las economías nacionales elevando el nivel de empleo.
3. La promoción de una vivienda decente, accesible para todos cuanto antes y que contribuya al equilibrio del acondicionamiento urbano.
4. El desarrollo de una red de transporte adaptada a la localización de las viviendas, los centros de actividades y los enlaces nacionales e internacionales que combinen los tipos de transporte para alcanzar la mayor cobertura, al menor costo.
5. La valorización del medio ambiente en todos sus aspectos para asegurar, especialmente, el respeto de los equilibrios ecológicos.
6. La contribución activa a una política de prevención sanitaria, especialmente por medio de una información y una sensibilización más intensas en los niveles de producción y la evaluación de los riesgos diversos.
7. La existencia de un ámbito social seguro que permita la expresión libre de ideas y de las distintas formas de creación cultural.

Instruida por los resultados de METROPOLIS 87, la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis se propone profundizar su reflexión en algunos campos que considera decisivos para el porvenir de las metrópolis, a saber:

- la recuperación de los centros urbanos;
- el manejo de las zonas periféricas;
- las nuevas modalidades de participación social en la construcción de viviendas;
- el financiamiento de los sistemas de transporte;
- el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de comunicación;
- los nuevos empleos;
- la administración de los recursos naturales;
- los efectos del medio ambiente en la salud;
- la proyección del patrimonio cultural y la promoción de la creación artística;
- la organización y la administración metropolitana.

- La Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis está decidida a impulsar todas las formas de participación ciudadana —particularmente de los jóvenes— en la vida de la ciudad
- Se propone favorecer los acuerdos de cooperación entre las diferentes metrópolis del mundo.
- En estrecha cooperación con las entidades públicas y privadas interesadas, toma la iniciativa de crear:
 - una red de información sobre las grandes metrópolis;
 - un instituto mundial de evaluación y prevención de riesgos mayores

Para promover la solidaridad y la paz entre todos los pueblos, la Asociación METROPOLIS invita a todas las metrópolis del mundo a compartir sus experiencias, dentro del respeto mutuo a sus diferencias.

Ciudad de México, 21 de mayo de 1987.