

24' 23



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

"LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL MARCO JURIDICO-CONSTITUCIONAL DE LA PLANEACION EN MEXICO."

## TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

JOSE GUADALUPE AVELLANEDA ORTIZ



MEXICO, D. F.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1989.



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 está 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

=====

PAG. No.

INTRODUCCION .....	1
--------------------	---

## CAPITULO PRIMERO LA SOCIEDAD Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

I.- La Sociedad y su Origen .....	7
II.- El Estado, Estructura, Elementos y Fines .....	11
III.- Los Poderes de la Unión .....	28
IV.- La Administración Pública Federal .....	33

## CAPITULO SEGUNDO ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO

I.- Antecedentes Históricos de la Planeación en México .....	51
II.- Contenido Político de los Planes .....	53
III.- Ley Sobre Planeación General de la República de 1930 .....	57
A) Circunstancias Políticas y Económicas que Motivaron su Promulgación .....	58
B) Facultades extraordinarias Otorgadas al Ejecutivo Federal .....	61
IV.- Ambito de Aplicación de la Ley de 1930 .....	64

## CAPITULO TERCERO PLANES SEXENALES

I.- Etapa Cardenista y Primer Plan Sexenal .....	69
II.- Segundo Plan Sexenal .....	77

III.- Alcances y Perspectivas de los Anteriores - - Planos .....	81
IV.- Principales Acciones Realizadas .....	91

CAPITULO CUARTO  
ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION

I.- Proyecto de Ley Federal de Planeación de 1963	97
II.- Problemas Jurídicos de la Planeación .....	102
III.- Marco Jurídico de la Planeación .....	108
A) Base Constitucional .....	109
B) Nueva Ley de Planeación .....	115
1.- Concepto Jurídico de Planeación .....	122
2.- Sistema Nacional de Planeación Democrá tica .....	125
3.- Plan Nacional de Desarrollo .....	131
IV.- Adecuaciones a los Ordenamientos de la Admi- nistración Pública Federal .....	135
CONCLUSIONES .....	140
Anexo .....	148
Citas Bibliográficas .....	169
Bibliografía .....	178
Siglas y Abreviaturas Utilizadas .....	184

## I N T R O D U C C I O N

El objetivo de este trabajo de investigación, es analizar de una manera general, cuales han sido los orígenes de la Planeación en México, para -- ello se parte de la época en que nuestro país se organizó dentro de un sis tema de República Federal, fenómeno que se origina a raíz de la Independencia Nacional (producto de la influencia de las Doctrinas Liberales Euro--peas), del régimen colonial.

Posteriormente se analiza el primer ordenamiento sobre Planeación, que -- aunque no tuvo aplicación en su totalidad, si marca el origen de las disposiciones jurídicas que tratan de reglamentar y organizar el desarrollo económico, sobre todo porque la Revolución de 1910, le imprime un giro -- muy importante a la estructura del Sistema de Gobierno de la República.

En la actualidad, los diferentes problemas económicos, políticos y socia-- les que vivimos, exigen de manera prioritaria, una estructuración, siste-- matización, organización y racionalización de los recursos con que cuenta el país, ya que los diferentes regímenes surgidos de la Revolución no han resuelto totalmente los problemas que originaron el movimiento social de 1910. Paradójicamente esos regímenes, han prestado mayor atención a com-- promisos de clases o de familias revolucionarias, alejándose totalmente -- de los principios sociales, que al Triunfo de la Revolución fueron plasma-- dos en la Constitución de 1917.

También se analiza en este trabajo las bases que sustentan jurídicamente, las actividades económicas y políticas del régimen de derecho como es el nuestro, ya que toda crisis económica repercute en los diferentes aspec-- tos de la vida de las naciones, tal fue el caso de los desajustes de la -- economía mundial sufrida en los años veinte, que de manera directa vino -- a afectar la organización económica, política y social del México Postre-- volucionario. A raíz de lo anterior se gestan en nuestro país los oríge-- nes de los primeros instrumentos jurídicos para planear la economía, así

surge la Ley sobre Planeación General de la República, del 12 de julio de 1930; ordenamiento que viene a fijar las bases del primer documento sobre Planeación, denominado "Plano Nacional de México". Sin embargo, estos primeros intentos de planeación no surten resultados positivos de manera inmediata.

Posteriormente con el General Lázaro Cárdenas, se lanza el Primer Plan Sexenal; este plan contenía esencialmente un carácter político-electoral, aunque a pesar de ello, se percibía un ordenamiento en la economía, independientemente de que carecía en su estructura de un órgano rector de la planeación.

La misma Ley de Planeación de 1930 carecía de disposiciones de tipo coercitivo que obligara en un momento dado a los responsables de su ejecución al cumplimiento del Texto Legal, por una parte y por la otra, dadas las circunstancias extraordinarias que originaron su promulgación, hacían de este ordenamiento un cuerpo legal carente de fuerza jurídica suficiente en su observación y aplicación.

Por otra parte, no existía en el país ningún organismo encargado de establecer lineamientos en materia de inversiones públicas, es hasta 1946 que con el propósito de dar coherencia al proceso de programación, se integró dentro de la Secretaría de Hacienda, la Comisión Nacional de Inversiones que tuvo vida efímera, sin embargo, en esta Comisión puede encontrarse el germen de la preocupación por superar las deficiencias de la programación aislada, para orientar de mejor forma los esfuerzos del Estado en esta materia.

Después, en los años cincuenta, se elabora un estudio que cuantifica y explica la dinámica de las inversiones públicas a partir de 1925.

A fines de 1958, se reforma la estructura administrativa mediante la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que da lugar a la creación de la Secretaría de la Presidencia, correspondiendo a ésta elaborar

el "Plan General de Inversiones" del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fijara el Presidente de la República, al mismo tiempo le corresponde coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública.

Las actividades de Planeación han correspondido, en diferentes períodos a la complejidad de la estructura social y a la concepción prevaleciente del proceso de desarrollo y del papel del Estado en el mismo. Los diferentes gobiernos surgidos a raíz de la revolución han venido adecuando los ordenamientos jurídicos y la organización de la Administración Pública en función de las condiciones políticas de su tiempo. Así, desde la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, expedida en un contexto en el que se consideraba imperativo reconstruir la economía para poder fincar las bases del desarrollo posterior, el Estado centró su intervención en acciones dirigidas a crear la infraestructura económica del país. Ello justificó que las actividades de Planeación, se iniciarán en un principio con la elaboración de un inventario de los recursos disponibles de la Nación para de ahí enfocar el quehacer de los gobiernos, en torno a la construcción de obras públicas que habrían de constituir la base material del crecimiento; destacándose en lo anterior los resultados obtenidos con la ejecución del Plan Sexenal 1934-1940. Después con una mayor participación del Estado en la vida económica del país, se aplicó la programación a la inversión pública para complementar la política económica, como lo realizó en los años cincuenta la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República.

El 29 de julio de 1959, se expide el Acuerdo que dispone que las Entidades del Sector Público elaboren su Programa de Inversiones para 1960-1964, este antecedente establece los criterios que rigen la programación de las inversiones y las modalidades que debían observar en la preparación de los programas de esa época.

Así sucesivamente ha venido evolucionando la planeación del desarrollo económico de nuestro país, en esos términos este trabajo de investigación

está integrado por cuatro capítulos; en el primero se estudian los orígenes de la sociedad, el Estado que la gobierna a través de sus diversos poderes y el ejercicio de éstos por medio de la Administración Pública que en base a un conjunto de órganos ejerce las funciones de gobierno; el capítulo segundo se refiere a los orígenes de la Planeación y en forma especial se estudian diferentes aspectos de la Ley sobre Planeación General de la República, que en nuestro criterio, constituye el antecedente jurídico de la planeación en nuestro país.

En el capítulo tercero se hace un paréntesis para analizar los primeros planes sexenales, que históricamente, están considerados como documentos globalizadores de las acciones de gobierno a realizar respectivamente por los Presidentes que los enarbolaron como programas de gobierno en su mandato.

Por la importancia política que representan estos documentos a que nos referimos, consideramos prudente estudiarlos en un capítulo especial fuera de agruparlos en el correspondiente al de los antecedentes de la planeación.

Por último el cuarto capítulo lo enfocamos al estudio y análisis de los diversos ordenamientos jurídicos surgidos en los últimos gobiernos a partir del proyecto de Ley Federal de Planeación de 1953, especialmente de las innovaciones jurídicas sobre la materia de planeación, surgidas al darle legitimidad a esta actividad administrativa por las Reformas Constitucionales de 1982 y su consecuencia en la expedición de la nueva Ley de Planeación de 1983.

Terminamos este trabajo con las sugerencias sobre las necesarias e indispensables adecuaciones al marco jurídico vigente de la Administración -- Pública, que junto con las conclusiones a que hemos llegado en esta modesta aportación al estudio de algunos de los problemas jurídicos de esta nueva disciplina que es la planeación, pensamos que en mínima parte hemos

coadyuvado a esclarecer las interrogantes que nos ha motivado la elaboración de esta tesis y por otra parte dejamos el antecedente para el estudio en forma amolía de este tema por otros compañeros universitarios; por el bien de la sociedad en que vivimos, por la Universidad Nacional Autónoma de México que nos abrió las puertas y donde abrevamos los conocimientos sobre la carrera de Licenciado en Derecho que nuestra capacidad nos permitió.

C A P I T U L O   P R I M E R O

LA SOCIEDAD Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

- I.- La Sociedad y su Origen
- II.- El Estado, Estructura, Elementos y Fines
- III.- Los Poderes de la Unión
- IV.- La Administración Pública Federal

## I. LA SOCIEDAD Y SU ORIGEN

Los orígenes de la sociedad, tienen su nacimiento a partir de que el hombre empieza a formar grupos con sus semejantes, como: clanes, hordas, tribus, pueblos, imperios, etc.; surgiendo así las primeras sociedades primitivas, como consecuencia de esta característica que el hombre ha llevado inherente a su personalidad y que viene a ser un fenómeno intrínseco a su naturaleza como ser humano y que es precisamente el de vivir en sociedad con sus semejantes, estas comunidades surgen con el fin de que cada uno de sus miembros logrará su subsistencia con la ayuda de los demás y dar mayor protección a sus intereses comunes, características que más adelante lleva al hombre a formar las primeras sociedades humanas, las mismas que se desarrollan en los valles de los ríos Nilo, Eufrates y Tigris, en la India, - China y posteriormente en Grecia y Roma.

De esta organización política llamada sociedad, Aristóteles se inspira para enunciar que "el hombre es un animal político", y es en esta etapa donde se distinguen marcadas diferencias de clases ya que se conformaban por hombres libres y esclavos: los primeros a su vez se dividían en gobernados y gobernantes, los cuales se dedicaban a labores unos inherentes a trabajos o actividades ajenas al funcionamiento del Estado y los otros con una actividad relacionada con la administración pública.

Estructurada así la sociedad en clases antagónicas, la de los esclavistas y la de los esclavos, opresores y oprimidos y en cambio los gobernantes por ser ellos los que realizaban y controlaban las relaciones comerciales

entre otros pueblos, eran los que amasaban riquezas y opri  
mían a los esclavos, pasando algunos miembros de la comuni  
dad a tener una riqueza en mayor proporción de los que pro  
ducían ellos mismos.

Así poco a poco este régimen esclavista se desarrolla has-  
 ta que cae por su propio peso, al llegar a ser anacrónico  
 y obsoleto y después de múltiples sublevaciones de los es-  
 clavos, hasta que los esclavistas se ven obligados a conce  
derles la libertad, produciéndose con ésto, la descomposi  
ción de dicho régimen, dando paso al surgimiento de un nue  
vo mundo de producción llamado feudalismo, en ésta época -  
 los esclavos se convierten en siervos al servicio del amo  
 el señor Feudal.

El comienzo de la edad media representa a su vez una  
 época de crisis producida por el derrumbe de toda la orga-  
 nización feudal. Posterior a la desaparición de la anterior  
 etapa histórica surge el Renacimiento, el cual se caracte-  
 riza por ser un fenómeno netamente urbano que se da con la  
 concentración de la población en las ciudades. Las activi  
dades comerciales, el desarrollo industrial, el avance de  
 las ciencias y los grandes descubrimientos, son los pila--  
 res donde se asentará una nueva concepción del hombre y del  
 mundo en el que vive.

La sociedad es sumamente importante no sólo para el  
 estudio de la administración pública, sino de todo el dere  
cho, arte, ciencia, política, etc., pues es la sociedad la  
 que por una parte informa todos y cada uno de estos renglo-  
 nes que indican actividad humana y por la otra es en ella,

sobre quien deben recaer las decisiones públicas del Estado, siendo ésta la más perjudicada o beneficiada, y precisamente por esto, es que han surgido una serie de teorías político-sociales en relación con la misma, por ejemplo, mencionaremos algunas de éstas: la del Vecchio, que funda la obligación social de obediencia al soberano, la de Hobbes que nos habla del hombre como lobo del hombre, la de Locke y su pacto social y más tarde Rousseau, etc.; teorías de gran trascendencia en su época y resultantes de la actividad social reinante en la misma.

Existen principalmente tres acepciones del término sociedad:

1. El hombre no es sólo un animal gregario como las hormigas, las termitas, las abejas, etc. sino que es además un animal socialmente relacionado con sus semejantes, pudiendo desarrollar su personalidad y tomar conciencia de sí, solamente en la sociedad.
2. La sociedad se trata de un todo complejo que incluye conocimientos, creencias, arte, moral, derecho, costumbres y todas las demás capacidades y hábitos adquiridos por el hombre en cuanto es miembro de la sociedad, con lo que se nutre la ideología de cada miembro, confirmando así su manera de ser.
3. La sociedad cuyo grupo representaba a todos los grupos inclusive, es la única que no es sub-grupo de otro grupo, los demás grupos no abarcan como ella, la totalidad de la vida del individuo.

En la obra "Ciencia Política" del maestro Andrés Berra Rojas, encontramos los siguientes elementos que conforman la sociedad: ( 1 )

1. Un grupo humano coherente de acción general y unitaria.
2. Persigue como finalidad este grupo la cooperación y realización de fines e intereses principales como su propio mantenimiento, su preservación y su continuidad biológica.
3. La obra social es continua, apremiante y arraigante para estimular las relaciones sociales -- complejas de seres humanos, diversos en sexo, edad, condición económica, etc.
4. El asentamiento personal es necesario para asegurar la subsistencia y la acción social permanente.
5. El grupo social es actuante, creador, estimulante de la acción cultural colectiva en sus variadas relaciones y procesos.
6. El grupo social imprime su propio carácter a las creaciones sociales, de tal modo que hasta en la misma obra individual, por él creada, experimenta un sentido social. El grupo social adquiere conciencia de su unidad social histórica.

## II.- EL ESTADO, ESTRUCTURA, ELEMENTOS Y FINES

### A. Origen del Estado

El estudio del Estado, en lo que toca a sus orígenes y a su estructura, al igual que a sus elementos constitutivos, y por ende, el de sus fines; se encuentra estrechamente ligado por un convenio en el cual cada miembro de la sociedad, se priva de sus intereses individuales y deposita estos en el Estado, para que este por medio de sus instituciones realice los fines que se ha propuesto, creando en primer término un ambiente de seguridad entre los miembros de la sociedad, sacrificando como ya se dijo en algunas ocasiones el interés personal en pro del interés común.

El Estado es el ente que transforma la vida social en una vida político-social de los pueblos, y es en esta forma como notamos que los fenómenos políticos rudimentarios se manifiestan en todas las sociedades originales, enlazados con las costumbres, con la religión o con otras manifestaciones sociales.

Las manifestaciones de formas políticas rudimentarias, llevan en sí mismas, sus propios caracteres y por consiguiente no podemos hablar entonces de un concepto cabal de Estado, ya que si lo hicieramos no podríamos entenderlo, toda vez que las características que el Estado moderno presenta, difieren mucho con las del Estado primitivo.

De las principales teorías surgidas en torno al origen del Estado tenemos por ejemplo la de Hans Kelsen, (2), quien a - -

través de su "Teoría pura del Derecho" dá singular origen al Estado. Esta teoría la explica primeramente como fenómeno natural y desde un segundo punto como consecuencia de una evolución social que dá como resultado la coactividad del Estado.

Llegando a conocer así al Estado como ideología social específica, se presenta entonces el problema capital de la teoría social del Estado, dividiendo esto en dos problemas metodicamente distintos,

Por lo pronto se presenta la cuestión acerca de las condiciones naturales del nacimiento de aquellos actos que tienen por contenido la específica ideología del Estado; encontrando que aún no se ha presentado algún intento serio de solucionar esta cuestión, en torno a la cual se han emitido los juicios más vulgares y los tópicos más vagos.

El nacimiento del Estado se haya condicionado por la coexistencia permanente de una amplia multitud de hombres, con esto se indica sin embargo la condición natural de origen de toda la ideología social, de diferenciación superior, pero en modo alguno la propia del Estado.

Por otra parte tenemos la "Teoría del origen familiar del Estado", la cual tiene como plataforma la tesis del origen de la sociedad, de que su fundamento primario radica en la planificación de la familia, considerando esta como la agrupación social más rudimentaria que el hombre conoció, ya que como se dijo, el hombre antes de relacionarse con individuos de otros grupos, tiende a formar sus bases con las cuales va a comportarse ante esos grupos, precisamente en el seno de su familia.

Los regímenes patricarcal y matriarcal, nos hacen percibir también una forma rudimentaria de organización y - viendo cada una por separado observamos que en la primera el paterfamilia es el centro de actividad del grupo y que la integración de varios de estos acaban por constituir la sociedad, bajo la dirección o guía del Pater familia, encargado de proteger a la comunidad, Por lo que se refiere al régimen matriarcal, este se apoya en el parentesco y su Jección derivados de los lazos que mantiene unido y por en de protegido al hijo que necesita de estos durante un largo proceso social para no sucumbir ante los embates de la sociedad.

La segunda teoría se define como "La del origen violento del Estado", fundándose en las constantes e interminables luchas sociales entre las clases en pugna, consecuencia de la civilización de los pueblos y de la desigualdad de aptitudes y capacidades para sobrevivir, sin salir lesionado en sus intereses por los demás miembros de los pueblos y teniendo en cuenta que los Estados han surgido de conquistas violentas y que él mismo es la condición "sine qua non" se tendrá por consiguiente, que el Estado sólo pudo haber surgido por una lucha social violenta,

El Estado es en cuanto a su origen y en cuanto a su naturaleza, una organización impuesta por un grupo vencedor a un grupo vencido, organización cuyo único fin es el de reglamentar la dominación del primero sobre el segundo, defendiendo su autoridad contra las revueltas interiores y los ataques exteriores y esta dominación no ha tenido jamás

otro fin que la explotación económica del vencido por el vencedor. Por tal razón se dice que el "Estado Encuentra su Nacimiento en la Guerra".

La tercera teoría es la del "origen convencional del Estado", esta se contrae al pacto que realizan por un lado los individuos o ciudadanos que en forma organizada erigen sus instituciones y por el otro, el del ente a quien facultan, atribuyéndole las características que en forma individual pertenecen a todos y cada uno de los miembros que constituyen el grupo social, características que habrán de manifestarse en el Estado, por ser así la voluntad del grupo social. Tomás Hobbes, quien partiendo de considerar -- que la naturaleza del ser humano es ir en contra de sus semejantes, es decir, "el hombre es lobo, del hombre", aceptando que esta afirmación sea realidad, tendremos que esto preferirá la naturaleza del hombre, por lo que los hombres se verían precisados a configurar un ente, al cual facultarían para que les regule sus conductas, y para que esto - sea posible le confieren facultades que lo revisten de un - frustante absolutismo, que como es lógico va en contra de - su naturaleza. Rousseau, advierte que el hombre tiene instituciones tales como la propiedad privada, que crean una - sociedad civil de desigualdad para los hombres y propone un contrato social para crear una sociedad civil en que se imponga la igualdad y la libertad de los hombres, para no contravenir su naturaleza, este contrato social deberá apoyarse en la soberanía del pueblo y en la ley como norma del valor legal y nunca particular.

De lo que nos percatamos es que, Rousseau pretende una sociedad que basada en la soberanía configure la voluntad

de cada uno de los integrantes, más si consideramos que el orden social, o sea la forma política de los hombres es un derecho que sirve de base a todos los demás, resulta que este derecho no es natural y que por lo tanto sólo se lograría a través de un contrato social, que deberá tener como plataforma la libertad y la igualdad de los hombres,

La última teoría es la "Constitución espontánea y necesaria del Estado" la cual se circunscribe al aspecto sociológico de la evolución del hombre a través de su existencia. Haciendo un estudio comparativo de las distintas manifestaciones que han de ir presentando cada grupo, del cual ha de desprenderse que de un mismo tipo con independencia de lugar geográfico, de la época y de la velocidad con que evolucione, se coincide en determinadas constantes que nos han de servir para poder integrar prototipos de las distintas formas políticas de convivencia.

De acuerdo a estas consideraciones, la evolución sociológica de las formas políticas a través del devenir de la humanidad, teniendo en cuenta las constantes décadas políticas que se han manifestado en el transcurso de la historia del hombre, el maestro Andrés Serra Rojas, en su obra "Ciencia Política", en relación a esta teoría, concreta la evolución de las formas políticas en cinco Estadios- siendo estos los siguientes: (3)

1. La primera parte de aquellos momentos en que el ser humano formaba parte de agregaciones humanas unidas principalmente por el espíritu gregario y el dominio de sus instintos naturales,

2. La segunda etapa se inicia desde los pueblos -- pastores hasta su integración a la agricultura, con las primeras políticas rudimentales.
3. La tercera etapa comprende a los pueblos primitivos de la antigüedad: de China a Roma.
4. La cuarta etapa bien puede denominarse los preludios del Estado en el largo proceso de la Edad Media.
5. La quinta y última etapa va del nacimiento del Estado hasta la época actual, distinguiéndose principalmente los aspectos siguientes:
  - a) El Estado nacional y patrimonial: coincide con la formación de las nacionalidades Europeas. El Estado es patrimonio del monarca, el cual lo transmite a sus herederos.
  - b) El Estado policía o Estado gendarme, fundado en los principios del liberalismo. El gobernante no gobierna en nombre propio, sino que es un órgano del Estado y asume una representación político discrecional, pero justificándose por la satisfacción del interés general.
  - c) El Estado de Derecho, gobernado por el principio de que el gobernante se encuentra sometido al derecho y los particulares encuentran en la Ley una limitación a la acción gubernamental y un reconocimiento de un sistema de derecho que le brindan un amplio campo de acción.

- D) El Estado de Justicia social, de seguridad y de responsabilidad pública. El Estado reconoce por fin que su misión no es la protección exclusiva de los intereses particulares, por lo legítimo que ellos puedan ser, los cuales en ningún caso deben interferir el interés - general.

## B. ESTRUCTURA DEL ESTADO

La estructura del Estado se refiere a las formas fundamentales de ser de esa organización, ya que una organización social no es una idea sino hechos y actos realizados en el interior de una comunidad, por lo que debemos enfocar nuestro estudio a las formas de Estado producto de la actividad humana, que son las representaciones objetivas de esa forma de organizarse de los pueblos.

En cuanto a la soberanía, el maestro Serra Rojas la conceptúa como: "La característica del poder que consiste en dar órdenes definitivas, de hacerse obedecer en el orden interno del Estado y de afirmar su independencia en relación con los demás Estados. Todo ello parece como un poder político independientemente superior del monopolio y coacción". (4)

El poder soberano es el único que puede generar la forma o estructura del Estado, de la determinación de ese poder representativo surgirá el modelo de Estado deseado.

Aristóteles clasifica las formas de gobierno atendiendo al número de personas que intervienen en el gobierno de la Polis y nos señala tres distintas estructuras de Estado, a saber: La Monarquía, la Aristocracia y la Democracia. Estas estructuras las refiere a las formas puras, pero considera que estas pueden degenerar, lo que daría nacimiento a las formas injustas o impuras que representan: La Tiranía, La Oligarquía y la Demagogia, respectivamente.

En la época de los Romanos, vemos aparecer nuevamente la división Aristotélica de las formas de Estado. Polibio sostiene que efectivamente las formas de Estado pueden ser la democracia, la monarquía y la aristocracia, a diferencia de Aristóteles, considera que estas formas no se en encuentran puras, sino mezcladas, por lo que se inclina a se ñalar, una forma mixta de estructuración Estatal.

Si observamos la realidad política de Roma en la época de Polibio, nos encontramos que la afirmación hecha por él tiene plena vigencia.

En la Roma de Polibio encontramos una forma mixta de organización estatal, por un lado la monarquía representada por el Emperador, por otro lado la aristocracia representada por los cónsules y por último la democracia representada por el pueblo, toda vez que es este el que en última instancia decidía el contenido de las normas relativas a la organización y al gobierno de Roma,

En la edad media, la clasificación de Aristóteles es tomada en cuenta y su expositor más acertado es Santo Tomás de Aquino, quien acorde con el pensamiento de Polibio reconoce que las formas de Estado no se presentan puras en la sociedad, y afirman que estas son mixtas; para fundamentar su aseveración parte del estudio y de la organización de la Iglesia y es en ella, en donde en forma amalgamada, encuentran las tres formas propuestas por el Autor de la "Po

ltica", encontrando la monarquía representada por el Papa, la Aristocracia representada por los Cardenales y la Democracia, representada por todo el contingente clerical; cuyos miembros podían aspirar a las altas investiduras de -- Cardenal o bien a la de Papa.

Por otro lado, propone que las formas de Estado podrían tener nacimiento no solo en función del número de -- personas en el poder, sino por la forma en que estas personas ejercieran el poder. Y así encuentran que una Aristocracia o una Monarquía podrían ser Democráticas, siempre y cuando gobernaran para beneficio de todo el pueblo, procurando poner en la administración de los poderes públicos, al mayor número de personas de ascendencia popular.

Durante el renacimiento aparecen dos grandes aportaciones en relación a la estructura del Estado, aportaciones presentadas por Nicolás Maquiavelo y Juan Bodino.

Maquiavelo hace una clasificación bipartita de los Estados sustituyendo la palabra República por el concepto de Estado, así en el Príncipe señala "Todos los Estados que hasta la fecha han existido son y han sido principados o - Repúblicas". ( 5 ) Al cambiar la terminología en relación con la organización política, es el primero en utilizar el vocablo Estado, a diferencia de los pensadores que le precedieron, quienes concedieron al término República, el carácter de género, convirtiéndose a partir de Maquiavelo en especie del término Estado, con lo que da origen a la República como una forma de Estado.

La segunda aportación que surgió en el Renacimiento -- fue anunciada por Juan Bodino; quien distingue entre las -

formas de Estado y las formas de gobierno, siendo así que viene a perfeccionar el pensamiento de Santo Tomás de - - Aquino, el cual como hemos visto diferenciaba entre las - formas de Estado y la manera como se gobierna,

Este pensador hace la diferenciación entre forma de go - bierno y forma de Estado, constituyendo así las bases pa - ra el estudio de la ciencia del Estado. Por otra parte en en contramos una paradoja en relación con la diferenciación hecha por Bodino, ya que en Inglaterra, donde la Monar - quía y la Democracia se confunden, la Reina nutre con su presencia la forma Monárquica del Estado, pero no gobier - na, dejando al Parlamento dicha función, y siendo este ór gano representante del pueblo inglés, se vitaliza la for - ma democrática de gobierno, concluyendo que el pensamien - to de Bodino es un acierto dentro de las disciplinas del Estado,

Siglos después, vemos aparecer como otra forma de es tructura del Estado, la Democracia indirecta o representa - tiva, pregonada por dos grandes pensadores: John Locke de Inglaterra y el Barón de Montesquieu en Francia, quienes - formularon las bases de la organización Estatal con funda - mento en la democracia directa, afirmando que el Estado es un poder social creado por los hombres, más este poder es ajeno al pueblo, con ello quisieron significar que si bien es cierto que la soberanía sólo pertenece al pueblo, tam - bién es cierto que no cuenta con la coactividad que tiene el poder organizado del Estado, el cual surge de la suma - de voluntades que impregna en un todo y organizada por -

el titular de ese poder, hace de éste un poder superior que solo es limitado por su voluntad creadora, surgiendo con - esto la diferenciación entre soberanía que pertenece al pueblo y poder, el cual pertenece al Estado, naciendo con ésto la idea de democracia representativa o indirecta.

Profundizando más en estas cuestiones el Barón de - - Montesquieu se percató de que el poder en una sola persona tiende a volverse desmedido en contra de la suma de voluntades que le ha generado, por lo que él propone una división de órganos que ejerzan el poder, ya que a través de esto se logrará que el poder que ejerce uno limita el poder que ejerce el otro. Así creyó que podría salvarse el peligro de una tiranía, haciendo la división que tenemos como tradicional, consistente en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Para apreciar en su magnitud el pensamiento de Montesquieu relativo a la división de poderes, - dejemos que el mismo nos lo diga: "Todo gobierno puede -- ser libre si observa la división de poderes, de modo que - ninguno de ellos pueda predominar a los demás. En cada Estado hay tres clases de poderes: La potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas relativas al derecho de la gente y la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho civil. Mediante el primero, el príncipe o el magistrado hace las leyes temporales o definitivas y modifica o deroga las ya existentes. Mediante el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad previene las invasiones. Mediante el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares"..... "Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder se ve inducido a abusar de él y llega hasta donde encuentra límites".

### C. LOS ELEMENTOS DEL ESTADO

Resulta de primordial interés realizar un somero análisis de los elementos - que constituyen el Estado.

El Estado como organización jurídica de una sociedad, está constituido por - tres elementos que son: Territorio, Población y Poder. Del Poder se desprenden los recursos que utiliza el gobierno para su funcionamiento; mientras -- que la población y el Territorio integran los denominados elementos materia- les sobre los cuales se ejerce el Poder.

Para centrar el análisis que nos ocupa, haremos primeramente referencia a la conceptualización de estos elementos, deteniéndonos por un momento a re- - flexionar en mayor grado al referirnos al Poder. En lo que toca al Territo- rio, este puede definirse como el espacio donde el Estado ejerce su Poder, - quedando incluidos en esta definición el mar nacional, el territorio, el sue- lo, el subsuelo, así como el espacio aéreo. El territorio tiene dos cualida- des, una negativa que nos indica "que ningún Poder ajeno al del Estado puede ejercer su autoridad dentro de este ámbito de espacio", y la otra positiva, que nos dice "que todas y cada una de las personas que se encuentran habitan- do en el mismo ámbito de espacio, están sujetas al Poder del Estado".

Del siguiente elemento conocido como Población; nos encontramos con que este se encuentra formada por todos los hombres que radican en el Estado, desempe- ñando un papel doble en la actividad Estatal, ya que puede ser considerada - como objeto o como sujeto de dicha actividad, toda vez que, según nos dice - Juan Jacobo Rousseau; que los hombres de esa población se hallan sometidos a la autoridad política y por lo tanto, forman el objeto del ejercicio del Po- der como súbditos; en tanto que como ciudadanos, estos mismos participan en la formación de la voluntad general y son por ende sujetos de la actividad - del Estado. Dicho en otros términos aquél es el súbdito, pero en cuanto ejer- ce sus derechos de ciudadano puede llegar a ser gobernante y viceversa,

Por otra parte, el Poder es uno de los tres elementos que constituyen al Es- tado, la falta del mismo, ubica a este fuera del marco jurídico, como sucede en las organizaciones que carecen de elementos coactivos, circunstancia que provoca situaciones caóticas.

D. Los Fines del Estado

Una vez que hemos analizado al Estado en cuanto a su origen y estructura, pasaremos al análisis de sus fines.

Los pensadores de la antigüedad se preocuparon por los fines del Estado; y al respecto, Aristóteles decía: " Observamos, que toda ciudad es una asociación y que toda asociación se forma por algún interés o beneficio, pues el hombre no hace nada que no mire en definitiva como un bien. Todas las asociaciones se proponen pues, el logro de una ventaja, y principalmente las más importantes de todas ellas, puesto que los fines son más importantes y comprenden en sí a otras asociaciones. Tal es el caso de la ciudad o asociación política "

Para este pensador, el fin es consustancial a toda organización, tratándose del Estado, ya que por su importancia no podría dejar en blanco lo correspondiente al fin perseguido con su establecimiento.

El hombre como ente individual, es en sí mismo portador de un fin desde el momento que existe como tal, esta existencia tiene una justificación que marca al hombre su diferencia específica.

Así, el hombre como tal tiene su fin, su justificación e identificación. Cuando participa en sociedad, forma un bien común, que es protegido y vigilado por el Estado.

En el transcurso de la historia, se le han asignado distintos fines al Estado, más han existido dos corrientes:

La primera que en sí no le asigna ningún fin al Estado, sino que lo considera como un fin del grupo social o sociedad. La segunda corriente, es la que le asigna como fin - al Estado la realización de servicios para la comunidad, que constituyen un proceso histórico de integración, ya -- que el Estado como obra humana, ha sido construído paulatiu namente para atender fines sociales de toda una comunidad y no de un sector o élite privilegiada.

El Maestro Andrés Serra Rojas nos dice: "En toda sociedad hay un orden ideal, quimérico y utópico, que en ocasiones se inspira en la idea de justicia y tiene como objeto alcanzar el bien común, el Estado recoge esos sentimientos sociales y se integra con elementos materiales y espirituales que el orden jurídico total se encarga de regular, incorporando los fines al derecho objetivo".

Para poder clasificar los fines del Estado, habremos de plantear primeramente las dos corrientes que los encuadran. La primera gran clasificación es la que presenta la doctrina sobre el fin único del Estado y como segunda posibilidad, la doctrina sobre los fines múltiples del Estado.

Dentro de la primera posibilidad, nos encontramos una subdivisión, la cual ha de tender a calificar o determinar cual es ese fin único del Estado y así tenemos:

1. La teoría de la Autoridad. Esta teoría sostenida por el florentino Nicolás Maquiavelo le dá un carácter de absolutista al Estado, teniendo como fin único y fundamental la posición dominante y preponderante del Poder, de cuyo máximo grado dependerá la existencia del Estado.

- 2.- Teoría del fin en sí mismo. Esta teoría sostenida -- por Heller, considera que el Estado lleva su fin en sí mismo, al darle el Gobierno al hombre o grupos de hombres que han de encargarse de mantener la existencia por medio del mantenimiento del orden social, gobernando a un grupo de seres inferiores o incapaces y haciendo a un lado o no teniendo como finalidad la de fensa del Estado contra los enemigos, el aumento de la riqueza nacional, o el fomento de la religión, - - ciencias o artes, etc.; es decir; una simple tutela de los desvalidos o incapaces.
- 3.- Doctrina del Bien Común. Esta doctrina le asigna al Estado como único fin el bien común, ésta es una de las doctrinas más antiguas y consideradas como una de las clásicas de los fines del Estado. La problemática dentro de esta doctrina, estriba en lo que se debe de entender como bien común, así tenemos que la escue la tomista, dirige el bien común a los integrantes de la sociedad; "por lo que el bien común del Estado (como colectividad general, natural y perfecta), consistirá en conducir a los ciudadanos a la perfección un versal, propia de su condición humana".

Otro punto de vista del bien común, será el que se ob tenga a través de la estructura del Estado, es decir, viendo lo que es el bien público desde su doble aspec to de fin económico y de fin cultural.

4. La teoría del fin ético. - Esta teoría tiene su fundamento dentro de la idea moralizadora del hombre, que sólo constituye un elemento integrador del todo y esta es la razón por la cual el Estado tiene como único fin el de llevar al hombre a través de una educación moralizadora de su conducta individual frente a sus congéneres.
5. Doctrina del Fin Teocrático. Esta doctrina tiene por objeto dar al Estado la función de organismo para que los hombres puedan canalizar en conjunto, la obediencia a Dios, por la imposibilidad en que se encontraría cada individuo para lograr tal realización, de esto podemos deducir que el Estado para esta doctrina, tendrá como fin el servir a Dios, procurando el control de la obediencia a las Leyes divinas por parte de sus integrantes y que con esto ellos logren la gloria eterna, habiendo disfrutado y alcanzado la perfección interna del individuo al acometer la búsqueda -- del mejoramiento moral del hombre y la vigencia de la Ley moral, que por otra parte constituye la función moral más alta.
6. Teoría del fin jurídico. Esta teoría encuentra su -- origen dentro del movimiento liberalista que en la pugna ab solutista va a restringir las actividades del Estado para convertirlo en un policía, que tendrá por finalidad vigilar la propiedad privada, las garantías de -- los derechos individuales y la coexistencia de libertades, de donde se desprende que el Estado no tendrá más finalidad que aplicar el ordenamiento jurídico -- para el salvaguardo de los intereses individuales y -- de sus integrantes, teniendo el interés individual co

mo eje de su desenvolvimiento.

Hasta aquí han quedado apuntadas las diversas teorías o doctrinas que se refieren a la concepción de que el Estado tiene un fin único.

### III.- LOS PODERES DE LA UNIÓN

En términos comunes el concepto Poder se refiere a la facultad que se tiene para hacer algo, pero en términos jurídicos su significado viene a ser más profundo, toda vez que se refiere a muy variadas acepciones,

La humanidad se rige por medio de relaciones sociales, estas se generan por grupos en los cuales domina el elemento poder, que sirve de aglutinante entre los miembros de la misma sociedad. La existencia de este poder presupone una subordinación.

El poder no significa violencia, empleo de la fuerza física por el ejército o la policía, tampoco se restringe el concepto al aspecto político que encarna al Estado, ya que también existe el poder económico, el administrativo, así como el de persuasión que es el que emplea la religión, la educación y los medios masivos de comunicación. De ahí que el poder se haya presente cuando la presión social opera sobre el individuo para inducirlo a observar una conducta determinada.

Debemos tomar en cuenta que el poder, puede manifestarse dando órdenes sin exigirse una conducta especial, pero el gobierno que lo ejerce en ningún momento deberá tener pleno dominio sobre todos los medios; toda vez que dicha medida rompe con los marcos jurídicos establecidos y propicia la implantación de regímenes dictatoriales.

La Constitución Política de nuestro país, ha recogido la idea de Montesquieu acerca de la división de poderes, así en el artículo 49, establece que: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar". (6)

De acuerdo a este precepto constitucional, encontramos las tres clases de potestades; la Potestad Legislativa Poder (Legislativo), la Potestad Ejecutiva Poder (Ejecutivo) y la Potestad Judicial Poder (Judicial).

Según Montesquieu, mediante la primera, el príncipe o el magistrado hace las leyes temporales o definitivas y modifica o deroga las ya existentes; mediante la segunda, hace la paz o la guerra con los demás países del orbe, envía y recibe embajadores, establece la seguridad interna y previene las invasiones; y mediante la tercera, castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares.

En nuestras instituciones políticas, el primero de esos poderes crea el orden normativo, el segundo ejecuta ese orden normativo y el tercero se encarga de sancionar y resolver los conflictos surgidos en la aplicación del orden normativo.

Del pensamiento de Montesquieu elaboramos la siguiente idea: - todo Gobierno puede ser realmente libre y soberano si aplica - en forma efectiva la división de poderes, de tal manera que -- ninguno llegue a tener desventaja o ventaja en relación a los demás.

El Poder Soberano es Único, indiviso; pero su ejercicio requiere de una división de funciones; estas se encomiendan a tres - órganos distintos, que se encargan de cumplirlas por separado.

Para explicar lo anterior, me permito citar los preceptos que contiene el artículo 39 de la misma Constitución Política que dice: "La Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno"; (7) de aquí se desprende que los ciudadanos que deseen convertirse en representantes de la voluntad popular, solamente pueden lograrlo por medio del sufragio, emitido por el pueblo; como es el caso de la elección del Presidente de la República quien posteriormente nombra su gabinete como lo señala el artículo 89, Fracción II de la propia Constitución. (8) --- Además por medio del Sufragio, son electos también los representantes del pueblo que habrán de integrar las Cámaras de Diputados, Senadores y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En cuanto a las facultades que tiene el Presidente de la República en materia de nombramientos; el maestro Tena Ramírez nos ilustra en su obra Derecho Constitucional Mexicano, que las fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII del artículo 89, consagran esas facultades y que... "Para establecer un orden en dichas facultades, vamos a clasificar en tres grupos los nombramientos que son a cargo del Presidente: a) Nombramientos absolutamente libres; b) Nombramientos que necesitan la ratificación del Senado o de la Cámara de Diputados; c) Que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la Ley". (9)

Es pues la Soberanía una cualidad del Poder que le da supremacía a este por encima de cualquier otro poder, que como ya hemos señalado dimana del pueblo, quien es la máxima voluntad del Estado,

De la clasificación de nombramientos que menciona la cita anterior, los que se agrupan en el inciso "b" se derivan de las fracciones XVII y XVIII, los mismos que de acuerdo al texto constitucional, se refieren a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que deben ser sometidos para su aprobación a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Mientras que los nombramientos, licencias y renunciaciones a que alude la fracción XVIII, se refieren a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, debiendo ser aprobados por la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente, en su caso.

En nuestro país la división de poderes, los ubica a cada uno de ellos al mismo nivel y dentro de sus funciones específicas; así: El Poder Legislativo, crea, modifica o deroga Leyes; El Poder Ejecutivo, desempeña las funciones de la Administración Pública; por último, El Poder Judicial resuelve y sanciona sobre las violaciones cometidas al orden normativo.

Citando una vez más a Tena Ramírez, sobre la relación que guardan los Poderes entre sí, señala que: "De los tres Poderes Federales, los dos primeros que enumera la Constitución están investidos de poder de mando; el Legislativo manda a través de la Ley, el Ejecutivo por medio de la fuerza material. El tercer poder, que es el Judicial, carece de los atributos de aquellos otros dos poderes; no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos, no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador contenida en la Ley; está desprovisto también de toda fuerza material, sin embargo, el poder Judicial desempeña en el juicio de amparo funciones especiales, que fundan la conveniencia de darle la categoría de poder, otorgada por la Constitución; mediante ellas, el poder Judicial se coloca al mismo nivel de la Constitución, es decir, por encima de los otros dos poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la Ley Suprema". (10)

#### IV. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

El ejercicio de la Administración Pública ha sido encomendado por la Constitución Política al Poder Ejecutivo, poder - que según el "artículo 80 de la misma se deposita en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" ( 11), el artículo 69 del máximo ordenamiento legal, establece esa obligación señalando que "a la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso, asistirá el - Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la Administración Pública del País...." ( 12 )

Por otra parte en el artículo 89, fracción I de la Constitución, encontramos las facultades y obligaciones del Presidente de la República ya que en efecto dicho precepto nos dice que "Las facultades y obligaciones del Presidente son - las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia:" ( 13 )

Para diversos estudiosos del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo, en la última parte de la fracción -- antes invocada, se encuentra la facultad reglamentaria del - Ejecutivo. Desde luego que no es claro el texto literalmente hablando para apoyar categóricamente esa facultad, sin embargo ..." a pesar de que no existe en la Constitución un precepto que terminantemente conceda la facultad reglamentaria al Presidente, la necesidad ha obligado a la Doctrina y a la Jurisprudencia mexicanas a buscar argumentos que justifiquen el ejercicio de una facultad que, como la reglamentaria, es imprescindible en un régimen Constitucional". ( 14 )

La situación anterior, la misma Constitución la esclarece en el artículo 92 que a la letra dice: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos". (15)

En ese sentido el Licenciado Tena Ramírez nos advierte que "desde luego hay que convenir en que la Constitución no rechaza, sino que al contrario admite implícitamente la existencia de los Reglamentos..." (16)

Analizada la problemática jurídica que implica la determinación de la fuente de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, tenemos que la Administración Pública con el objeto de lograr una mayor eficacia en el desempeño de sus actividades, requiere de instrumentos legales acordes con las circunstancias prevalecientes en los terrenos políticos, económicos y sociales que vive el país; es así como el Ejecutivo Federal en cumplimiento de la facultad de promulgar y ejecutar Leyes, que le otorga el precepto constitucional citado anteriormente; promulga el 22 de diciembre de 1976, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), ordenamiento que al entrar en vigencia, abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 23 de diciembre de 1958.

La Ley Orgánica como toda Ley, es una disposición de carácter general y abstracto, derivada de un acto legislativo que viene a dar cumplimiento al artículo 90 Constitucional que en cuyo texto establece que "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que esta--

rán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación..." (17)

Por lo tanto la Administración Pública Federal, se organizará en los términos que señala la nueva Ley Orgánica, en cuyo artículo 10. establece que esta será centralizada y paraestatal; integrando la primera los organismos siguientes: La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, - Los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, y la segunda los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos". (18)

En otro orden, el Ejecutivo Federal para el despacho de los negocios administrativos, se apoyará en las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos (19), auxiliándose por: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, así como de fideicomisos. - (20)

En tal sentido, la Administración Pública en sus formas centralizada y paraestatal ha venido a resolver una necesidad social y el ejercicio de ésta, redundará en beneficio o perjuicio de la Sociedad; ya que es de interés de la misma -

los cambios que debe sufrir la sociedad en pos de un efectivo y agilizado desarrollo del Estado y este al mismo tiempo. cumple satisfaciendo los intereses colectivos por medio de la función administrativa, previa organización especial; -- constituyendo así lo que se denomina propiamente como la Administración Pública, la misma que desde el punto de vista formal, es "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y que desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión". ( 21 )

Para el maestro Gabino Fraga, el estudio de la Administración Pública se debe basar en los siguientes puntos:

1.- Cuales son los elementos que integran la organización administrativa.

2.- La forma como se coordinan los diversos elementos para dar una estructura unitaria a la Administración Pública.

3.- Que otros elementos fuera de los que integran la Administración colaboran con el Estado en la realización de la función administrativa ( 22 ).

Como la función administrativa es múltiple, impone la necesidad para el Estado de crear disposiciones y órganos para su cumplimiento, es así como ha surgido la creación de una Secretaría de Estado como es la de Programación y Presupuesto quien le compete el ejercicio de las funciones sobre ma-

teria de planeación, las mismas que se regulan mediante la nueva Ley de Planeación producto de las reformas realizadas a la Constitución en 1982,

Lo anterior constituye en sí el centro medular de este trabajo, que consiste en analizar en términos generales el marco Constitucional de la planeación y su relación con la Administración Pública,

#### A. Administración Pública Centralizada

Con el fin de ejercer la Administración Pública de una manera más adecuada, el Poder Ejecutivo de la Unión, que es a quien compete el ejercicio de esta, se ha diversificado en sectores que lo integran y así vemos que los órganos de la Administración Pública cumplen sus funciones por medio de un conjunto de órganos centralizados, y paraestatales sujetos a normas jurídicas específicas en las cuales se precisa su organización, su funcionamiento y sus medios de control. Entre los órganos centralizados contamos a las Secretarías de Estado y a los Departamentos Administrativos. (23)

Los órganos paraestatales mantienen un régimen jurídico especial que les permite actuar con determinada autonomía orgánica y técnica, manteniendo con el poder central - las estrictas relaciones de control referidas a la política general, económica y administrativa del Estado,

Es evidente que en nuestro Régimen Institucional la Administración Pública Federal Centralizada se encuentra constituida por el titular del Ejecutivo Federal en primer término seguido y auxiliado de las diversas Secretarías de Estado.

y del Departamento del Distrito Federal, a quienes los habilita para que realicen las diversas actividades que les encomienda, siendo éste el que decide en última instancia, ya que es el único responsable y el único centro de imputación de la forma en que se administra a la Federación.

Y en cuanto a la realización del interés público, encontramos que en tal sentido en el régimen centralizado o estatal se mantiene la unidad, coordinación y subordinación de todos los órganos, las órdenes corren a lo largo de toda la Administración, sin que pueda destruirse o limitarse más que por los propios titulares dentro de su esfera de competencia; estableciéndose también la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al Poder Central, bajo los diferentes puntos de vista - del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica para satisfacer las necesidades públicas.

#### B. Administración Pública Paraestatal

Quedando establecido lo relativo al Sector Estatal y la forma de realizar sus funciones a través de la centralización administrativa, analizaremos el otro sector de la Administración Pública, llamado Paraestatal o Descentralizado encontrando que éste, es el modo de organización, mediante el cual se integra legalmente una persona jurídica de Derecho Público, en la cual las facultades de decisión que corresponden a los órganos superiores se transfieren a una entidad administrativa, estableciendo una relación jerárquica - "sui generis", que no es de jerarquía; al mismo tiempo la descentralización administrativa refleja los vínculos de relación con el Poder Central y se sitúa fuera del campo de -

acción o decisión, acorde con la política general de la Nación, fijada y controlada por el Sector Estatal.

Las relaciones del Sector Paraestatal con el Ejecutivo Federal, se determinan jurídicamente a partir del contenido del artículo 90 constitucional y se reglamentan actualmente en la nueva Ley Federal de las Entidades Paraestatales, (LFEP) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, para cuyo efecto se reformaron los artículos 45, 46, 47, 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por Decreto del Congreso de la Unión de fecha 25 de abril del mismo año.

De acuerdo a la Ley Orgánica antes citada, "son organismos descentralizados las entidades creadas por Ley o por Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten" ( 24 ), en consecuencia la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 1º. establece su ámbito de aplicación, sobre la organización, funcionamiento y control de las Entidades Paraestatales, exceptuándose de esta disposición; las Universidades e Instituciones de Educación Superior y la Procuraduría Federal del Consumidor" ( 25 ).

El Banco de México, así como las demás Entidades Paraestatales que formen parte del Sector Financiero, les será aplicable la presente Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen," ( 26 ) del mismo modo "El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el --

Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; se -  
 regiran por sus propias disposiciones jurídicas en cuanto  
 a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia,  
 pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo  
 y control, en lo que se oponga a aquellas leyes especifi-  
 cas se sujetarán a las disposiciones de la presente Ley"  
 (27)...

Básicamente el contenido de las disposiciones de la -  
 LFEP, tienen como finalidad:

1. La existencia y simplificación de las Entidades  
 Públicas.
2. La normatividad que perfile objetivos por alcanzar.
3. Establece controles adecuados que facilitan el de-  
 sarrollo de las entidades.
4. Imprime agilidad a la intervención del Estado en -  
 la Economía Descentralizada.
5. Facilita el cumplimiento de las políticas asigna--  
 das mediante una significativa autonomía en la ges-  
 tión.

Por las innovaciones jurídicas que aporta este ordena-  
 miento (LFEP) a la Administración Pública, es importante --  
 analizar el contenido de cada uno de los capítulos que la  
 integran, y en primer lugar tenemos que las expectativas -  
 que presenta en cuanto a las Coordinaciones Sectoriales, --  
 éstas fortalecen su papel a través de su participación obli

gatoria en los órganos de Gobierno y Comités Técnicos, -- atienden preponderantemente aspectos estratégicos que permiten orientar el desarrollo de las entidades y determinan la mayor forma de participación para alcanzar los objetivos nacionales y las metas programadas en el Plan Nacional de Desarrollo y Programas Sectoriales.

En cuanto a los órganos de Gobierno, estos cuentan -- con amplias facultades decisorias, que pueden ejercer para lograr una operación agil y oportuna de las Entidades, se convierten en promotores del cumplimiento de los objetivos y del desarrollo de las Entidades, son responsables del -- funcionamiento de las Entidades y mediante el control de -- resultados y evaluaciones permanentes, garantizan la efectiva autogestión conforme a criterios derivados de las circunstancias de la Entidad.

Los miembros tienen obligada permanencia que garantiza objetividad en la toma de decisiones, a partir de un mejor y amplio conocimiento de la realidad de cada Entidad.

Los Directores Generales, mediante las amplias facultades que le concede la Ley, realizarán una eficaz actuación y una óptima ejecución de las decisiones de los órganos de gobierno.

El contenido de la LFEP podemos resumirlo por capítulos en la forma siguiente:

#### Disposiciones Generales

1. Excluye del control a Universidades e Instituciones Autónomas.

2. Controla parcialmente a Instituciones del sistema financiero, bipartitas y tripartitas.
3. Faculta a las Coordinadoras Sectoriales para compatibilizar requerimientos de información de las entidades.
4. Otorga autonomía de gestión a las Entidades.
5. Asigna a la Secretaría de Programación y Presupues to la publicación de una relación anual de entida des.

#### Organismos Descentralizados

1. Se amplía su definición de acuerdo a su objeto.
2. Determina aspectos mínimos para ordenamientos de creación.
3. Determina el establecimiento de estatutos orgánicos.
4. Precisa un número mínimo de 5 y máximo de 15 integrantes en Organos de Gobierno.
5. Establece la creación del Registro Público de Organismos Descentralizados.

### De las Empresas de Participación Estatal

1. Define a estas conforme a la titularidad de acciones y objeto.
2. Excluye a sociedades mercantiles en donde la federación participe temporalmente.
3. Faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para proponer su enajenación disolución y liquidación.
4. Faculta a la Coordinadora de Sector para intervenir en la fusión o liquidación.

### De los Fideicomisos Públicos

1. Establece requisitos mínimos de los contratos.
2. La Administración Pública Centralizada deberá reservarse la facultad expresa de renovar los contratos.
3. Determina la obligatoriedad de constituir el Comité Técnico.
4. Prevé la posibilidad de organizarse de manera análoga a las Entidades.

### Del Desarrollo y Operación

1. Establece congruencia entre objetivos Institucionales, Plan Nacional de Desarrollo, Programas Sectoriales,

riales y Ley de Planeación.

2. Ajusta la formación de instrumentos financieros a la presente Ley.
3. Amplía facultades a los órganos de Gobierno y define las no delegables.
4. Establece facultades generales a Titulares de las unidades.
5. Prevé el establecimiento de mecanismos de evaluación y presentación de resultados dos veces al año.

#### Del Control y Evaluación

1. Responsabiliza al órgano de Gobierno, Director General y Servidores Públicos del control interno.
2. Prevé la existencia de órganos de control interno, dependientes del titular.
3. Precisa facultades del Comisario Público.
4. La Coordinadora Sectorial promoverá medidas adicionales en materia de evaluación.
5. Establece la enajenación de títulos del capital federal conforme a procedimientos del mercado de valores o sociedades nacionales de crédito.

El análisis realizado en las páginas anteriores de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, nos permite establecer que la Administración Pública Paraestatal, es un modo de organización administrativa mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público con una competencia limitada a sus fines específicos y al mismo tiempo especializada para atender determinadas actividades de interés general por medio de procedimientos y técnicas particulares de su funcionamiento, respondiendo así a una necesidad social; por lo que atendiendo a sus objetivos, podemos clasificar a los diferentes organismos por el tipo de servicio que prestan, en los términos siguientes:

- 1.- La prestación de un servicio público o social: CONASUPO, Comisión Federal de Electricidad, FONACOT, etc.,
- 2.- La explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación; Altos Hornos de México, S.A., Complejo Industrial Ciudad Sahagun, Siderurgica Lázaro Cárdenas "Las Truchas", S.A. etc.,
- 3.- La investigación y explotación de la ciencia y la tecnología, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, etc.,
- 4.- La obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social (SSSTE, IMSS, DIF, etc.,

Por otra parte, existe otra forma de organización; ésta es la descentralización política que opera en el ámbito federal, mientras que la descentralización administrativa rige en la esfera del Poder Ejecutivo.

A este respecto el maestro Gabino Fraga, nos señala - que "en tanto que la descentralización administrativa es -- creada por el Poder central, en la descentralización federal los Estados miembros son los que crean al Estado federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino que por el contrario es originaria en el sentido de que las facultades no atribuidas expresamente al Estado federal se entienden reservadas a los Estados miembros". ( 28 )

La Administración Pública desarrolla sus actividades, encomendando facultades de consulta, de decisión o de ejecución a organismos integrados por particulares los mismos que no forman parte propiamente de la misma administración.

Lo anterior constituye tres modalidades diferentes de descentralización, que son:

- a) Descentralización por región.
- b) Descentralización por servicio
- c) Descentralización por colaboración

En la Descentralización por región, observamos que ésta responde a circunstancias políticas; ya que encierra los siguientes requisitos para su existencia; un núcleo de po-

blación específico agrupado en familia; una porción determinada del territorio racional; sus fines son satisfacer de terminadas necesidades colectivas, urbanas y municipales, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio, con exclusión de los servicios federales y los que corresponden a la entidad federativa; siendo el Municipio libre por excelencia, la única forma de descentralización por región que existe en nuestro país.

En cuanto a la Descentralización por servicio, ésta se ubica en la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere de procedimientos técnicos para su realización, los cuales solamente están al alcance de funcionarios que cuentan con una preparación especial.

Los elementos esenciales de la Descentralización por servicio son los siguientes:

1. Desde luego la existencia de un servicio público de orden técnico;
2. Un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio;
3. Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio;
4. Control del gobierno ejercitado por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado, y
5. Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

No es posible negar que tales caracteres en realidad - identifican a un establecimiento descentralizado; pero lo que no se puede afirmar es que todos ellos concurren a la vez dentro de cada tipo de esa clase de establecimientos" ( 29 )

En lo que respecta a la otra forma de Descentraliza-- ción que es la de por Colaboración, este presupone la acti-- vidad de ciertos particulares que colaboran con los fines - del Estado en forma voluntaria.

"Así, las Cámaras de Comercio e Industria y las Aso-- ciaciones Agrícolas, tienen facultades que principal aunque no exclusivamente, son de consulta; las empresas concesio-- narias, los contratantes en contratos administrativos y los establecimientos incorporados de enseñanza, están colabo-- rando en la ejecución de la función administrativa y por - último, los Comisariados Ejidales establecidos por la legis-- lación agraria, constituyen organismos asociados a las fun-- ciones de decisión y ejecución" ( 30 ).

Por último, diremos que en relación a la centraliza-- ción y la descentralización, sus caracterfsticas más impor-- tantes son:

Los órganos Centralizados:

- a) Realizan de una manera general, los fines del Esta-- do en materia federal;
- b) No tienen otra personalidad que la del Estado: a excepción de ésto podemos mencionar al Departamen-- to del Distrito Federal;

- c) No tienen otro patrimonio que el del Estado y
- d) Se encuentran sometidos a la dirección y control del Estado.

De los Organos Descentralizados:

- a) Realizan fines especiales del Estado en materia - federal;
- b) Tiene una personalidad jurídica propia independientemente de la personalidad general del Estado, -- otorgada por una Ley a Decreto;
- c) Tienen un patrimonio especial regido por normas - de Derecho Público;
- d) El patrimonio de éstos, son los bienes del Estado (solamente que sometidos a un régimen jurídico es pecial y cuando estos órganos desaparecen, sus -- bienes vuelven al patrimonio del Estado).

Una vez que hemos realizado este somero estudio de la Administración Pública, pasaremos a analizar los antecedentes de la planeación en México, partiendo para ello, prin cipalmente de la Ley sobre Planeación General de la Repú-- blica de 1930.

## C A P I T U L O   S E G U N D O

### ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO

- I.- Antecedentes Históricos de la Planeación en México.
- II.- Contenido Político de los Planes
- III.- Ley sobre Planeación General de la República de 1930
  - A) Circunstancias Políticas y Económicas - que Motivaron su Promulgación.
  - B) Facultades Extraordinarias Otorgadas al Ejecutivo Federal.
- IV.- Ambito de Aplicación de la Ley de 1930

## 1.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PLANEACION EN MEXICO

Hace años que México planea y realiza su desarrollo económico y social, es por eso que el Estado ha venido estructurando un sistema de planeación flexible que aplicado a una realidad social y condicionado históricamente, evoluciona en forma continua, superando etapas y consolidando los logros alcanzados.

No obstante que han sido más los planes formulados que lo realmente ejecutado y alcanzado, cada uno de ellos deja enseñanzas que se pueden aprovechar en la actualidad.

Desde el punto de vista jurídico consideramos que el primer antecedente se encuentra contenido indudablemente en la Ley sobre Planeación general de la República de 1930, que tenía como objetivo fundamental la elaboración del "Plano Nacional de México", y al respecto la exposición de motivos del ordenamiento citado, señala que el Plano debería ser "una serie de documentos gráficos que expresen las ideas, estudios, programas, investigaciones y proyectos de obras materiales que se vayan realizando o que deban realizarse para formar un Plano de conjunto, coordinador y regulador del desarrollo ordenado y armónico del País"... ( 31 )

Posteriormente en 1942 se crea la Comisión Federal de Planeación Económica, que tenía como propósito dar soluciones a los problemas internos suscitados a raíz de la Segunda Guerra Mundial.

En 1947, surge la Comisión de Inversiones, como un organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, - encargado de asumir el control, vigilancia y coordinación; - funciones que se derivan de la "Ley para el control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", del 31 de Diciembre de ese año.

El Programa Nacional de Inversiones 1953-1958, se elabora tomando en cuenta la situación Nacional y plantea una estrategia para la economía en su conjunto. Plan de acción inmediata 1962-1964, persiguió determinar el monto y estructura de las inversiones que permitieran un rápido crecimiento económico.

En 1963, el Senado de la República elaboró un proyecto de Ley Federal de Planeación, cuyo objetivo era coordinar y unificar los diversos criterios que existían sobre Planeación (al respecto en páginas posteriores se analiza con profundidad esta Ley).

Para complementar este punto sobre los ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PLANEACION, en ANEXO, presentaré en forma amplia - una relación de los diferentes documentos producidos desde - la época de la Independencia hasta el presente sexenio (1982-1988) que aunque no todos son planes propiamente, representan intentos por plasmar un ordenamiento en la Administración Pública.

## II. CONTENIDO POLITICO DE LOS PLANES

La práctica de la planeación no es nueva en México ni en el mundo, pero requiere adaptarse a las necesidades de cada lugar y momento.

Existe una amplia experiencia de planeación en un gran número de países con distintos sistemas de organización económica, política y social.

La planeación no es patrimonio exclusivo de un sistema económico o político. Por el contrario, ante un contexto internacional de incertidumbre política y desorden económico de las empresas transnacionales cuyo poder económico, financiero y tecnológico les permite un mayor control de las transacciones económicas internacionales, los estados modernos han adoptado la planeación para evitar que los acontecimientos externos y la acción de las transnacionales dicten la orientación y la estructura del crecimiento.

El movimiento revolucionario se sustentó en planes que contenían las premisas condicionantes de nuestro progreso, muchas de ellas se consagraron en la Constitución y han dado causa a la acción del Estado, entre otros aspectos, en la reforma agraria integral, la inversión en obras de infraestructura, la nacionalización de recursos naturales, la creación de industrias fundamentales y la justicia social.

"El Federalismo del Estado Mexicano, adoptado en el siglo pasado bajo la influencia de los Estados Unidos, no concordaba con la tradición centralista heredada de España. No obstante, tal rompimiento de las estructuras legales con

la tradición era inevitable, ya que respondía a los ideales universales del momento tan fuertemente arraigados en la nación, como lo reflejan las diputaciones presidenciales y los acontecimientos del Congreso Constituyente de 1823, a la luz de una visión retrospectiva de enfoque sociológico y realista". (32) Esta Contradicción entre estructuras heredadas, trajo consigo la anarquía y la defeción de los poderes centrales, que, a su vez, dieron cabida a formas de gobierno tales como el caudillismo y el caciquismo. Desde entonces, faltó una centralización de las decisiones político-administrativas de orden nacional y una descentralización de las mismas al nivel ejecutivo.

Con la Revolución vino a llenarse en gran medida esta laguna con la eliminación del caciquismo y del caudillismo, y la consiguiente concentración del poder en el Centro, siempre dentro de un federalismo "Sui Generis", que ha contribuido a la estabilidad política del país. En la actualidad, este centralismo político es muy fuerte y aún muy débil la descentralización en materia administrativa, lo que dificulta el proceso de planeación.

En la etapa histórica que se elaboran los primeros planes sexenales, no se contaba con una metodología adecuada, los periodos siguientes; caracterizados por un magnetismo exitoso y la euforia derivada del empleo del gasto público para múltiples fines, impidió el orden y la disciplina requeridos para la planeación. En consecuencia, sobrevino un importante despilfarro de recursos públicos, y

To peor, se agudizó la desigualdad en el reparto del ingreso y la riqueza.

La situación anterior obligó al gobierno federal a tomar de manera prioritaria medidas de carácter político, económico y social sobre el manejo del Gasto Público, surgiendo como consecuencia los esfuerzos de la Comisión de Planeación Económica de 1942 y los trabajos de la Comisión Nacional de Inversiones de 1945.

Con la creación de la Comisión de Inversiones en -- 1954, órgano que dependía directamente de la Presidencia de la República, se inicia una nueva etapa al tratar, de -- planearse las inversiones del Sector Público. A pesar de las limitaciones de sus funciones y de las carencias propias de un nuevo organismo, puede considerarse que el papel de la Comisión fue positivo, pues se estableció cierto control en las inversiones públicas.

En 1958 se trato de dar un impulso más amplio a la -- planeación creándose la Secretaría de la Presidencia, a la que dotó de facultades de coordinación en la Política Económica del Sector Público, y se le dió autorización legal para hacerla extensiva en cierta medida, al sector privado, como un primer paso se elaboró el Plan de Acción Inmediata relativo al período 1962-1964 y posteriormente, un nuevo -- Plan para el lapso 1962-1965.

Sin embargo, los planes no se dieron a conocer a la opinión pública y hubo evidencia de que la autorización y jerarquización de las inversiones públicas fueron hechas -- sin considerar los intereses del sector en su conjunto y

en el mejor de los casos, sólo se tomaron en cuenta aisladamente los de las instituciones que lo integraron, dando lugar a una visión parcial de los problemas nacionales.

### III. LEY SOBRE PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA DE 1930

Los primeros intentos de planear la economía se remontan a julio de 1930, fecha en que se expide la primera Ley sobre la materia que tiene como objetivo principal elaborar "El Plano Nacional de México".

De esta forma se gesta en México lo que en el presente sexenio se denomina como el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), que representó para el Estado un avance considerable a los esfuerzos iniciados bajo el gobierno de Pascual Ortiz Rubio en 1930 con la expedición de la Ley sobre Planeación General de la República, que pretendía orientar y promover racionalmente las acciones de desarrollo económico y social para lograr el proyecto nacional contenido en la Constitución.

Durante varios decenios el Estado Mexicano ha realizado numerosos esfuerzos y utilizado diversos instrumentos de planeación, aún cuando su concepción ha ido variando.

En 1930 se trataba principalmente de realizar un inventario regionalizado de recursos para planear las obras públicas que requería la construcción de la infraestructura física que apoyara el progreso nacional.

Los planes adoptados desde entonces representaron -- avances importantes en el proceso y en las técnicas de planeación. En especial, el Plan Sexenal de 1934-40 permitió al Estado contar con una clara plataforma de orientación de los procesos de desarrollo.

A partir de entonces se avanzó más en la programación de inversiones que en un Sistema Integral de Planeación. -- En el Programa de Inversiones Públicas 1954-58, se utilizaron por primera vez las cuentas nacionales para fijar metas precisas de crecimiento, y se sujetó la inversión pública a un programa general de desarrollo.

El Plan de Acción Inmediata 1952-64 y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-70, establecieron directrices para la inversión pública y estímulos a la iniciativa privada por medio de marcos indicativos. Este último Plan se complementó con el Programa de Inversiones Públicas de 1960-70.

En 1975 el Partido Revolucionario Institucional elaboró el Plan Básico de Gobierno, que coadyuvó a fortalecer el proceso de planeación, registró avances considerables, se sentaron las bases y se crearon las condiciones políticas, técnicas y administrativas que hoy permiten concebir como alcanzable el propósito de ubicar a la planeación democrática como el eje del quehacer nacional.

Entre los principales logros se cuentan el haber dado los primeros pasos para la conformación del Sistema Nacional de Planeación y la formulación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, así como de planes sectoriales y estatales.

A) Circunstancias Políticas que Motivaron su Promulgación.

Los factores que determinaron el reflujo de la Revolución y el avance y hegemonía de Carranza y la bandera del Constitu

cionalismo fueron: la incapacidad de las fracciones campesinas (villista y zapatista) para organizar el Estado Nacional y la notoria inestabilidad de las tendencias que -- las apoyaban, así como el proceso de radicalización del -- constitucionalismo y sus leyes agrarias, obreras y administrativas, es decir, la capacidad del constitucionalismo para organizar al Estado, un gobierno y el ejército.

En este contexto nace la Constitución de 1917 que representa el pacto fundamental, la norma de convivencia que une a los mexicanos. Síntesis de nuestra historia y proyecto de nación. Se constituye por tanto en un programa integral, en el que se consignan el principio de la libertad de los mexicanos en su dimensión individual y social -- y la forma de gobierno que el pueblo de México ha escogido como República democrática representativa y federal.

El conflicto cristero, resultado de la famosa "Ley Calles" que entró en vigor el 31 de julio de 1926, en la -- cual se exponían serias restricciones a la libertad de cultos, alcanzó su auge en los años 1927-1928. Este movimiento afectó las regiones del occidente y en el centro del -- país y fue sostenida por pequeños y medianos propietarios afectados por la reforma agraria, implantada por el gobierno de Plutarco Elías Calles. Las consecuencias de la rebelión cristera, dirigida por "La Liga Defensora de la Libertad Religiosa", fueron negativas para el desarrollo de México, debido al abandono de la producción en el campo y en -- las ciudades. La situación política se caracterizó por un ambiente tenso debido al intento de reelección de Alvaro -- Obregón y, después, a su asesinato. De esta crisis política Plutarco Elías Calles salió fortalecido y, de hecho, es el inicio de etapas sucesivas de su poder (maximato).

El régimen de Plutarco Elías Calles tuvo que enfrentar una crisis política y económica de grandes magnitudes que afectó el desarrollo del país. Su periodo tiene como signo la crisis mundial de 1929 y sus repercusiones en los años - - treinta. Durante este gobierno, se formó el Consejo Nacional Económico (1928), organismo integrado por todos los sectores de la población, cuya función consistía en proporcionar asesoría al gobierno para enfrentar la problemática económica y social; resultando uno de los primeros esfuerzos de planeación.

El Consejo Nacional Económico es sustituido por el Consejo Nacional de Economía en 1930, órgano consultivo del gobierno formado por los diversos sectores de la sociedad que - - buscaba ser un instrumento de planeación. De esta manera, - el gobierno en estos años busca intervenir en la planeación de la economía, con la participación de la sociedad. La planeación como factor fundamental para el desarrollo de la - - planta productiva del país.

El presidente Calles plantea en 1928, la - necesidad de poner fin al caudillismo, y sentar las bases - para la institucionalización del país mediante el concurso de un partido político, el Partido Nacional Revolucionario, que habría de tener gran importancia en la estabilidad política del país.

La anterior situación refleja los diferentes factores internos y externos que en un momento dado determinaban la necesidad de ordenar la economía, resultante de eso es - la promulgación de la Ley de Planeación General de la República, cuyos propósitos fundamentales eran la de que el gobierno federal realizara un inventario regionalizado de -

los recursos con los que contaba el país después de la Revolución, para tener una base e iniciar la reconstrucción de la infraestructura, necesaria para fomentar el desarrollo económico y social de México,

#### B. Facultades Extraordinarias Otorgadas al Ejecutivo Federal

La Constitución General de la República, establece en su artículo 29, que el Congreso de la Unión puede otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo, a fin de que este dicte las disposiciones y adopte las medidas necesarias para afrontar rápida y fácilmente la situación "en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad, en grave peligro o conflicto"... (33), suspendiendo las garantías durante un tiempo limitado.

Por otra parte, "en tiempos anormales, en situaciones de rebelión o guerra, siempre debe prevalecer el interés público, pues se halla en peligro la supervivencia misma de la Nación. Cuando ese desequilibrio surge, la Constitución autoriza la suspensión de garantías, que puede decretarse para un lugar determinado o comprender a todo el país, lo que no significa que simplemente se interrumpe la efectividad de algunos, hasta en tanto se restablezcan el orden y la paz. Aún en este caso extraordinario, la Constitución fija condiciones que, en última instancia, también se traducen en garantías individuales, pues la suspensión debe ser por tiempo limitado, decretarse por medio de disposiciones generales y no puede referirse a un solo individuo", (34)

El principio de la división de Poderes lo encontramos en el artículo 49 del máximo ordenamiento legal, sin embargo para efectos de algunas funciones, jurídicamente es posible la participación de dos de esos Poderes, tal es el caso de la celebración de tratados donde interviene el Presidente de la República y el Senado.

Lo anterior nos indica que la División de Poderes Federales, no es rígida sino flexible y que en "casos excepcionales puede hacerse a un lado constitucionalmente dicho principio. Estos casos nos los ofrecen los artículo 29 y 49, estrechamente relacionados entre si". (35)

Los casos a que nos referimos en el párrafo anterior, se presentan al darse las hipótesis del artículo 29 que --origina que el Congreso de la Unión conceda autorizaciones o facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para que instrumente su intervención, suspendiendo este órgano previamente, las garantías constitucionales, medidas " que en ciertos casos pueden implicar una derogación excepcional y transitoria al principio de la División de Poderes"... (36) La suspensión de garantías, solicitada al Congreso por el Ejecutivo Federal y utilizada por este mismo órgano y como consecuencia el ejercicio de las facultades extraordinarias, son funciones que se ejecutan para el logro de un fin específico y durante un tiempo determinado.

Después de analizar brevemente los casos en los cuales procede la suspensión de garantías y paralelamente el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo, -cabe mencionar que la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, fue producto de facultades extraordina-

rias concedidas para su expedición al Presidente de la República en turno.

Para lo anterior el 27 de Enero de 1930, se publica - en el Diario Oficial de la Federación, un Decreto del Congreso de la Unión en cuyo Artículo Primero, establece que: "Se faculta al Ejecutivo de la Unión para que dentro del término de seis meses, expida la Ley sobre Planeación General de la República, " (37) facultad que se otorgó condi cionando al Ejecutivo a dar cuenta al Congreso del uso de la Ley que la confirió (Artículo Segundo).

#### IV. AMBITO DE APLICACION DE LA LEY DE 1930

Como señalamos en páginas anteriores, por Decreto del 13 - de Enero de 1930, publicado el día 27 del mismo mes y año, en el Diario Oficial de la Federación el Congreso de la - Unión en ejercicio de las facultades explícitas que le confiere la Constitución General de la República, concede al Poder Ejecutivo Federal facultades extraordinarias para -- que, este actúe como legislador y expida la Ley sobre Planeación General de la República, dicha Ley se expidió y se publicó al mismo tiempo el 12 de julio del año antes citado.

En la exposición de motivos de la Ley, se establecía que los objetivos principales que se perseguían eran: "coor-dinar y encauzar las actividades de las diversas depend--encias del Gobierno en cuanto a proyectación y ejecución de - obras materiales". (38)

Por otra parte se requería de manera urgente de un ordenamiento sobre Planeación, considerando que "las manifestaciones del progreso moderno, como signo evidente del adelanto cultural, está el de la satisfacción de una vida, - más cómoda, más higiénica y más agradable, buscando dentro del bienestar individual el interés colectivo, tendiendo - a que toda medida administrativa trascendental obedezca a un programa definido basado en el estudio previo del desarrollo ordenado y armónico del país en que se vive". (39)

El artículo 1º. de la Ley a que nos estamos refiriendo definía el contenido de la materia que dicho ordenamiento trataba, agregando que las dependencias del Gobierno, -

para lograr el desarrollo material y constructivo del país deberfan realizar sus actividades, de acuerdo a su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras; para cumplir el objetivo anterior, se procederfa a la "formación del Plano Nacional de México" y sus especificaciones complementarias" (40)..., el Plano de referencia estaría constituido por los documentos gráficos en que se expresen todos los estudios y tendria por objeto regular el desarrollo armónico del país". (41 )

El Plano de referencia abarcarfa según el artículo 3º. los aspectos y estudios siguientes, en sus lineamientos generales:

- "La división del territorio nacional en zonas, clasificándolas de acuerdo con sus distintos caracteres, sus funciones propias y según los diferentes usos a que se destinen.
- La planeación y zonificación urbana y regional, y la formación de los Planos Reguladores del Distrito y Territorios Federales.
- El plan de organización para lograr el control del sistema hidrográfico del Valle de México.
- La determinación de la red de todas las vías de comunicación y transporte.
- La ubicación adecuada y caracteres generales que deberán satisfacer los aeródromos.

- La ubicación adecuada y caracteres generales que deberán satisfacer a los puertos fluviales y marítimos.
- El programa general de aprovechamiento de las aguas - de jurisdicción federal y de las tierras que abarquen los proyectos de riego ejecutados por la Federación.
- La regulación de obras de drenaje y saneamiento del Distrito y Territorios Federales.
- Los lineamientos del programa de reforestación, así como de reservas forestales y parques nacionales en toda la República.
- La clasificación y ubicación adecuada de los edificios federales en toda la República..." ( 42)

Por lo anterior podemos decir que el ámbito de aplicación de esta Ley es de orden federal y correspondía su ejecución a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, cuyo titular fungía dentro de la Comisión Nacional de Planeación, como presidente ejecutivo y como presidente honorario el Presidente de la República.

Los órganos que contemplaba la Ley, para llevar a cabo la Planeación, eran: la Comisión Nacional de Planeación, ya mencionada, que se integraba por un representante técnico - de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, - del Departamento del Distrito Federal, y de los Territorios Federales, existentes en esa época; por un representante de diferentes instituciones y organizaciones, educativas, culturales, profesionales, científicas, sociales, industria--

les y comerciales del país.

Al mismo tiempo se constituiría "la Comisión de Programa, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas que se encargaría de llevar a cabo los estudios, planos y programas enumerados en la presente Ley". (43 ;

## C A P I T U L O   T E R C E R O

### PLANES SEXENALES

- I.-      Etapa Cardenista y Primer Plan Sexenal
  
- II.-     Segundo Plan Sexenal
  
- III.-    Alcances y Perspectivas de los Anteriores  
         Planes
  
- IV.-    Principales Acciones Realizadas

## I. ETAPA CARDENISTA Y PRIMER PLAN SEXENAL

En 1913, Lázaro Cárdenas, siendo un joven de 18 años de edad, se unió a las fuerzas constitucionalistas en Michoacán. Se mantuvo leal a Alvaro Obregón y a Plutarco Elías Calles, y por ello fue nombrado Jefe de Operaciones en Veracruz y Michoacán, y posteriormente gobernador de este último Estado. Para 1930 se encontraba ya en el centro del poder al ser designado Secretario de Guerra; en 1933 gracias a su reputación de hombre honesto y progresista, es postulado candidato a la Presidencia de la República por el Partido Nacional Revolucionario.

Aunque Cárdenas formaba parte del ala progresista de la clase militar en que se apoyaba Calles, en la década de los años 30's, no sufrió interferencias en la política agraria que aplicó en su zona de influencia, Michoacán.

La posición de Cárdenas al ser nombrado candidato del Partido Nacional Revolucionario era relativamente más fuerte que la de sus antecesores, pero nada hacía prever la posibilidad de que lograra evitar la tutela de Calles, "De todas maneras el jefe máximo ordenó en 1933 al Presidente Abelardo Rodríguez, preparar una plataforma política ---- El llamado Plan Sexenal ----, a cuyos lineamientos, se tendría que sujetar su sucesor". (44)

El Plan se elaboró y se presentó posteriormente a una comisión del partido para su adopción como programa oficial. La inquietud y descontento de los elementos en particular de los representantes campesinos, obligó a que el proyecto fuera sometido a un análisis estricto.

La comisión introdujo modificaciones sustantivas, - dándole un tono radical, de manera que el plan terminó siendo un instrumento que limitaba la libertad de maniobra de las gentes conservadoras del partido más que la de Cárdenas. En su campaña presidencial Cárdenas se ajustó, a los lineamientos del plan.

"El objetivo principal del plan era el cumplimiento del artículo 27 constitucional a través del reparto de la tierra y el agua a los campesinos organizados; consideraba también que la elevación de los niveles de vida de la población serían resultado de la transformación de la estructura productiva del país y de sus relaciones con el exterior por lo que proponía: a) Nacionalizar los derechos del subsuelo; b) Garantizar la oferta nacional de productos mineros; - c) Establecer un servicio oficial de exploración que determinara las regiones mineras que deberían ser reservadas para su explotación; y d) Impedir el establecimiento de monopolios territoriales y garantizar la conservación de las tierras petroleras". (45)

La campaña presidencial y las elecciones se desarrollaron sin incidentes. La oposición fue poco importante y se mantuvo dentro del marco electoral aglutinándose en torno del General Antonio Villarreal y del Coronel Adalberto Tejeda, ambos representantes de una corriente de izquierda.

Cárdenas al tomar posesión como presidente de la República, tuvo que aceptar un gabinete en el que predominaban elementos cercanos a Calles. El único que desde un principio se pudo considerar enteramente Cardenista y que tenía una trayectoria muy notable como representante del ala radical era el General Francisco J. Mújica, que ocupó la Secretaría de Economía. Otros miembros del Gabinete -- que posteriormente se identificaron con Cárdenas fueron -- Ignacio García Téllez, Secretario de Educación, y Emilio Portes Gil, de Relaciones Exteriores.

Como era lógico, en los Gobiernos estatales así como en el Congreso dominaba el Callismo. A pesar de la difícil posición en que se encontraba el Presidente, empezó a tomar ciertas medidas políticas que contravenían los intereses Callistas.

La más importante consistió en alentar a los grupos obreros que se encontraban en proceso de reorganización a hacer uso extensivo de la Huelga para mejorar su posición. El movimiento obrero, en buena medida bajo la dirección de Vicente Lombardo Toledano, tomó rápidamente un carácter más activo, el Presidente también alentó a los grupos campesinos organizados, que continuaban manifestando su insatisfacción con la liquidación de la reforma agraria propuesta por Calles.

Al finalizar el mes de mayo de 1935 la situación llegó a un punto crucial. "En una entrevista celebrada entre el General Calles y un grupo de legisladores encabezados por el Senador Ezequiel Padilla, que todos los diarios del país publicaron el 11 de junio, el "Jefe máximo" se refi--

rió el maratón de radicalismo por el que atravesaba el país, y lo atribuyó a las ambiciones desmesuradas de los "Líderes Obreros". (46)

La etapa que le toca gobernar a Cárdenas, es prolífica en situaciones de primera importancia histórica; no sólo combate a un grupo de poder representado por el Callismo, sino que gracias a su visión se hace realidad la aplicación del texto constitucional, de manera especial el Artículo 27.

Por otra parte se crean las condiciones propicias para que surjan diferentes organizaciones populares que posteriormente vendrán a constituirse en pilares de la estructura del partido. Es así como el movimiento obrero crece al amparo del gobierno y propicia el nacimiento de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), posteriormente los campesinos se organizan y se forma la Confederación Nacional Campesina (CNC).

"El apoyo a los obreros, la reforma agraria, la creación de las organizaciones populares, el énfasis en una educación de corte socialista basada en el materialismo histórico y otros elementos, constituyeron a dar por primera vez contenido a los slogans oficiales, que proclamaban como objetivo de la Revolución la Construcción de una democracia de Trabajadores.

Las metas se definieron: México debía evitar los enormes costos sociales que acarrea la industrialización clásica". (47)

Eliminado Calles del escenario político, el Partido Nacional Revolucionario dejó de ser un instrumento limita-

tador de la fuerza del Presidente para convertirse en su - gran apoyo.

En 1938, poco después de la expropiación petrolera nació el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). El nuevo partido se organizó con una base corporativa, formada - por los sectores que oficialmente apoyaban la política de Cárdenas: El obrero, compuesto por la CTM, el campesino por la CNC, el popular, integrado principalmente por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado - (FSTSE) así mismo formaba parte del partido el sector mili- tar.

Es inmenso el trayecto histórico del Cardenismo por recorrer, y para efectos de este trabajo es necesario unica mente describir en forma resumida los momentos cruciales - que se vivieron en los años 20, para de ahí partir el análisis del Primer Plan Sexenal. En este sentido "Lázaro Cárdenas - puso el énfasis en proponer al pueblo los principios de la Revolución como el medio para superar la crisis internacio- nal provocada por la Segunda Guerra Mundial". (48)

El Plan Sexenal de Gobierno 1934 - 1940, elaborado como plataforma política del General Lázaro Cárdenas, establecía que el problema social más importante del país era - el relativo a la distribución de las tierras y su utiliza- ción, en unión con la liberación social y económica de los campesinos.

En consecuencia, el ideal plasmado en el artículo -- 27 constitucional, sería el eje de la política agraria, - mientras las necesidades de tierras y aguas para todos los campesinos del país no hubieran quedado plenamente satis--

fechas. Los anteriores planteamientos eran principios fundamentales que sostenían los documentos básicos del PNR, - así mismo se resaltaba como obligación principal la continuación en el reparto de las tierras y de las aguas entre todos aquellos grupos de la población necesitados de ellas.

"Aunque el Plan Sexenal era de manera principal una serie de generalidades más o menos deslumbrantes de puntos formulados en los términos más generales a causa de la rapidez con que fue formulado y de que no se dispuso de investigaciones ni de la información estadística básica indispensable, representaba, sin embargo, en un momento que no se distinguía por el desarrollo económico y social de México, un instrumento de control del gobierno, en el sentido de - que serviría como un patrón para medir los resultados o la falta de ellos y, por consiguiente abriría el camino para cambiar el énfasis en el proceso político cosa que había señalado Calles- de las personalidades a los principios y de -- los hombres a los métodos y las instituciones". (49)

El Plan marcó el inicio de una nueva concepción en la planeación en México para orientar el desarrollo nacional, manifestó la voluntad política de ordenar las acciones del sector público a fin de cumplir con sus responsabilidades derivadas de la Constitución de 1917. Así la planeación significa un instrumento de la rectoría del Estado en el proceso de desarrollo.

El Plan integró en un marco ordenado y coherente, - con objetivos específicos para cada una de las principales variables económicas y sociales del país. Ante todo representaba un compromiso del gobierno con la sociedad ci--

vil, en el aspecto de materializar y ejecutar los ideales y principios de la Revolución de 1910. Sus objetivos fundamentales eran: el mejoramiento del nivel de vida de la población rural; repartición de tierras y mejoramiento -- de las mismas. También manifestó la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo, educación y sanidad de toda - la población.

El aspecto más relevante del Plan Sexenal, era dar orientación socialista a la educación, misma que durante la administración cardenista se practicó.

La restitución de tierras y aguas serían realizadas mediante los siguientes procedimientos:

a) Incrementando los recursos económicos y el personal dedicado a resolver el problema de la restitución de tierras y aguas.

b) Simplificándose los procedimientos y los trámi-- tes para dar posesión a la gente de tierras y aguas confor-- me a sus necesidades, de manera que las transacciones se realizaran de inmediato, y

c) Eliminando las dificultades que no permitían la distribución de tierras y aguas en muchos centros de po-- blación.

Con el fin de llevar a cabo la obligación aceptada por el PNR para el primer año del Plan Sexenal, la ya - - existente Comisión Nacional Agraria sería elevada a la ca-- tegoría de Departamento Autónomo, el cual sería organizado de

manera que resolviera el problema de la donación y restitución de tierras y el del ejido su organización de trabajo.

Las comisiones locales agrarias serían disueltas para establecer en cada estado comisiones agrarias mixtas. Estas comisiones estaban compuestas por un número igual de representantes del Departamento Autónomo, del Gobierno del Estado y de las organizaciones campesinas.

Se consideraba que la donación y restitución de tierras por sí mismas no serían suficientes para resolver el problema agrario. En tal virtud, y considerando que el ejido no resuelve por completo las necesidades de tierras y -aguas en la agricultura, era necesario abrir nuevos canales para la distribución de tierras.

De esta forma, el sistema ejidal sería complementando con otras medidas del Gobierno Federal y los Estados:

- a) La división de grandes extensiones de tierra de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, ya que fuera con el permiso de los dueños o bien a través de medidas de expropiación contenidas en el mismo artículo.
- b) La redistribución de la población rural.
- c) La colonización interior, llevada a cabo con ciudadanos mexicanos de conformidad con la Ley respectiva.

## II. SEGUNDO PLAN SEXENAL

En los primeros días de noviembre de 1939, se reunió la -- Primera Asamblea Nacional del Partido de la Revolución Mexicana (PRM), a fin de elaborar el Segundo Plan Sexenal para el período de gobierno de 1940 - 1946.

Para llevar a cabo los puntos planteados en dicho -- programa el PRM eligió como candidato a la Presidencia de -- la República, al General Manuel Avila Camacho, el cual, más tarde, resultaría vencedor en los comicios del año de 1940.

El Segundo Plan Sexenal, representaba la continui-- dad de los esfuerzos que en materia de planeación del desa-- rrollo se habían realizado en el sexenio 1934 - 1940 y que significaron una aportación decisiva a la gran obra guber-- namental del general Lázaro Cárdenas. Desafortunadamente -- el Segundo Plan no pudo ser llevado a la práctica debido a la situación de emergencia que vivió el país a causa de la Segunda Guerra Mundial.

Contiene una exposición de la Doctrina Revoluciono-- naria y presenta los postulados y las acciones concretas -- que normaban la política del gobierno en el período consti-- tucional de 1940 - 1946. El Segundo Plan Sexenal constaba de 14 capítulos, correspondientes a los sectores producti-- vos: Agrícola, Industrial y Comercio, Comunicaciones y -- Transportes; los sectores sociales: Trabajo y Previsión So-- cial, Educación, Salud y Asistencia Pública; y los organiz-- mos e instrumentos de gobierno y política económica: Hacie-- da y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Gobernación, Publicidad, Defensa, Departamento del Distrito Federal, --

## Planeación y Coordinación.

De este Plan cabe destacar su poca operatividad, debido probablemente a que la estrategia económica se reorientó de manera de apoyar la formación privada de capital y el proceso de industrialización como parte de la política de la unidad nacional. Los autores del Plan no definieron objetivos globales, sin embargo, algunas de las metas que se proponían alcanzar quedan resumidas en los siguientes apartados:

a) Evitar la injusticia social en la distribución de la riqueza de modo que la clase trabajadora obtuviera la máxima participación entre el mayor número de trabajadores, compatible con la posibilidad de utilidades razonables que conservara y atrajera capital hacia las empresas productoras.

b) Proteger el ingreso real del pueblo y elevar los salarios del trabajador para mejorar su condición económica y social.

c) Consolidar la independencia económica nacional asegurando para el Estado un grado cada vez mayor de dirección de la economía nacional.

En plena Guerra Mundial y durante la presidencia del Gral. Manuel Avila Camacho, el país tomaba nuevos caminos.

Avila Camacho, al protestar como Presidente de la República expresó: "El empresario necesita contar con el estímulo de que su obra de previsión, de esfuerzo constante, de valor para desafiar los riesgos, va a encontrar la garantía de las instituciones. Por su parte, el obrero alcan

zará con sencilla claridad de convicción de que la producción beneficia no solo a las empresas y a los hogares de todos los trabajadores sino al bienestar de toda la República...". (50)

La Unidad Nacional basada en su expansión económica sus ideales de mejoramiento de los niveles de bienestar de la población en general. Se oponía a cualquier conflicto de clase que desalentara la inversión y por consiguiente - que afectara el proceso productivo.

La industrialización y el proteccionismo de la planta productiva ya no fueron medidas transitorias sino que - formaron parte fundamental de la política económica que tenía como objetivo el crecimiento industrial.

El desarrollo agrícola fue el elemento más dinámico del crecimiento económico durante el período de Avila Camacho, correspondió a la época de las fuertes inversiones en irrigación y apertura de tierras, en cambio en materia laboral se pasó de una política de impulso a la organización de obreros con el objeto de que éstos superaran en alguna medida su debilidad en la contienda capital - trabajo, a otra - en la cual se pretende precisamente que el proletariado haga suyos los intereses de la burguesía; es el paso de la fase radical de la Revolución Mexicana, aquella en la que se destaca la necesidad de hacer efectivos los postulados del movimiento de 1910 en cuanto a incluir a las masas entre - los beneficiarios del progreso económico del país, a una etapa en la cual se les regatea ese privilegio.

Posteriormente en este mismo capítulo, haremos un -

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

análisis más amplio de los logros alcanzados por el gobierno de Avila Camacho, a través del Plan.

### III. ALCANCES Y PERSPECTIVAS DE LOS ANTERIORES PLANES

Consideramos que los dos anteriores Planes analizados, - - planteaban objetivos que siguieron apareciendo en planes - subsecuentes, sin embargo, por la importancia histórica y política que revisten, creemos necesario describir los objetivos más concretos que contenían dichos documentos.

#### 1.- Primer Plan Sexenal 1934-1940

Este Primer Plan, que rigió las acciones del gobierno del General Lázaro Cárdenas, además de establecer en forma reiterativa la aplicación del artículo 27 de la Constitución Política, en cuanto a la restitución de tierras y aguas, - contenía los siguientes rubros:

##### Organización y Desarrollo Agrícola

Se consideraba que el mejoramiento social y económico de los campesinos mexicanos no podía ser realizado solamente a través de la provisión de tierras, sino que era necesario al mismo tiempo organizar a los productores agrícolas de manera que los beneficios fueran recogidos por quienes trabajan la tierra.

##### Riego

Los trabajos de riego eran considerados por el Plan como parte integral de la política para promover el progreso -- del país.

La Federación, financiaría la construcción de los proyectos, debido a que, por su tamaño y costo, rebasaban

los medios económicos de los gobiernos estatales y municipales.

### Ganadería

Se prestaba especial atención al mejoramiento ganadero. -- Las autoridades promoverían la selección cuidadosa de las crías ganaderas con el fin de desarrollar esta actividad.

### Riqueza Forestal

Con el fin de conservar y desarrollar la riqueza forestal, estos recursos recibirían atención especial por parte del estado.

### Trabajo

En este aspecto se sostenían entre otros los principios siguientes: a) Todo individuo tiene el derecho a un trabajo, para satisfacer sus necesidades y distracciones como contribución al bienestar general; b) El Estado intervendría para garantizar a cada individuo en la República su derecho al trabajo; c) Las medidas establecidas por los artículos 27 y 125 de la Constitución serían tomadas en cuenta para prevenir la posible corrupción; d) Se daría prioridad a los contratos colectivos de los trabajadores para que éstos constituyeran o al menos la relación preponderante entre industriales y trabajadores; e) El Estado protegería los acuerdos de trabajo para salvaguardar los derechos de los trabajadores; f) En función de la lucha de clases en el sistema productivo, existiría la obligación de estimular el crecimiento de las organizaciones sindicales de los trabaja

dores; g) El gobierno de los estados y el gobierno federal serían sujetos de las mismas responsabilidades impuestas a los empleados por la Ley del Trabajo, cuando ejecutaran labores que pudieran ser realizadas por individuos.

### Educación Pública

En esta materia se consideraba necesario impulsar la educación pública con el fin de conseguir un mejoramiento de las condiciones económicas y sociales del pueblo.

### Salud Pública

Al considerar que la dispersión de la población era un obstáculo al progreso del país y que la condición biológica -- deficiente de muchos grupos de campesinos minimizaba la energía de la gente, se señalaba que había llegado el tiempo de otorgar a la salud pública la importancia que merece.

### Gobierno

El orden jurídico y de las instituciones revolucionarias -- deberían ser mejoradas de tal manera que los procedimientos que se siguieran y la legislación correspondiente condujeran al imperio de la justicia. Desde luego, se consideraba como un deber que el gobierno diera a todos los ciudadanos -- una justicia expedita e imparcial. Con tal fin se haría -- una revisión completa de las leyes que gobiernan la organización de las cortes. De esta política se corregirían los errores cometidos en la administración de la justicia y se evitaría la corrupción de los tribunales.

### Economía Nacional

La posibilidad de convertir el país en una organización -- coordinada entre sí, que garantizará el bienestar de sus -- habitantes, sería consecuencia de la transformación de la estructura económica de México y de sus relaciones comerciales con otros países. El gobierno nacido de la acción del partido debería considerar siempre, como su obligación principal, la colaboración con otros países para conseguir normas económicas convenientes.

La adopción de una política económica nacionalista no llevaría, sin embargo, a que el gobierno actuara en un aislamiento progresivo ante el resto del mundo, sino más -- bien debería propiciar un estudio cuidadoso de nuestras re-- laciones comerciales con los países extranjeros y hacia la revisión del sistema de producción de acuerdo con bases dic-- tadas en el interés de nuestro propio país.

### Comunicaciones y Obras Públicas

La construcción de carreteras, principalmente en regiones -- del país en donde más facilitarían la distribución de los -- productos nacionales, fue considerada por el Plan como una necesidad urgente en la estructura económica y social del -- país.

### Hacienda y Crédito Público

Se sostenía el principio de que realizar las aspiraciones -- revolucionarias y llevar a cabo el programa de gobierno de-- pendía, en gran medida, del manejo cuidadoso, técnico y --

con objetivos sociales de la Hacienda Pública. Se consideraba que el sistema impositivo era por sí mismo incapaz de alcanzar resultados inmediatos en el campo de las reformas sociales pero si se le añadía una correcta política de gasto se obtendrían resultados benéficos en las Secretarías - de Estado a través de una mejor distribución del ingreso, el incremento en los salarios, el aumento de la productividad y un mayor consumo del público en general.

#### Crédito y Política Monetaria

El Banco de México continuaría siendo independiente de toda influencia política. Para fortalecer todavía más su posición y ejercer un control más adecuado sobre sus reservas monetarias, sería investido de ciertas facultades que le facilitarían operar en la compra y venta de títulos y valores. También incrementarían de manera inmediata oro, y la acuñación de monedas.

#### Construcción de Obras en Comunidades

Las comunidades de la República quedarían encargadas de formular programas dentro del Plan Sexenal y a través de estos iniciarían la construcción de escuelas, caminos vecinales, obras de reforestación, obras pequeñas de irrigación, si estas construcciones excedieran los fondos de los municipios recibirían subsidios de los gobiernos de los Estados.

## Ejército Nacional

El ejército nacional, órgano de la Revolución Mexicana, - era el soporte más firme de las instituciones del país. - Por lo tanto el gobierno llevaría a cabo en esta materia - lo siguiente: a) Planes para la construcción de cuarteles modernos, de escuelas militares, de hospitales militares, de campos deportivos que serían utilizados para - - adiestramiento y maniobras; b) Poner a la disposición del ejército, y adiestrarlo en el manejo de los armamentos que en caso necesario pudieran ser utilizados en defensa del - país.

## 2. Segundo Plan Sexenal 1941 - 1946

Consideramos que en cuanto a contenido también este Plan establecía en forma amplia los aspectos más sobresalientes de la problemática política, económica y social que vivía el país en plena época de conflictos internacionales. En ese sentido podemos enumerar los siguientes objetivos que pretendía cumplir el gobierno del General Avila Camacho.

### Reparto Agrario y Producción Agrícola

En este capítulo, el Plan se refería a la acción del gobierno en los problemas relativos a la agricultura, la ganadería, la caza, la pesca y la explotación forestal desarrollada mediante la incorporación de tierras, aguas y -- otros recursos naturales, la capacitación y el mejoramiento humano, la reasignación de los factores de producción y una mejor dirección de la producción.

### Economía Industrial y Comercial

Esta sección se refiere a la acción del gobierno frente a la actividad industrial, a la comercialización y consumo y al comercio exterior de mercancías, todo ello condicionado al desarrollo, la recuperación y la conservación legal y técnica de las riquezas naturales, la organización y el incremento de la capacidad productiva del país.

### Minería

En este rubro la acción del Estado principalmente obedecía al propósito de incrementar la explotación de minerales industriales para que estos constituyeran la base de la minería del país, y consistiría en el otorgamiento de toda la ayuda posible a las empresas pertenecientes a nacionales, entre otros aspectos.

### Petróleo

Era amplio por razones obvias el tratamiento dedicado a esta materia, ya que estaba reciente la expropiación, sin embargo entre otros puntos importantes, se pretendía nacionalizar total y definitivamente la industria petrolera; en el caso de que resultara absolutamente indispensable, compensar a los concesionarios; siempre que sus derechos no tuvieran vicios de origen ni hubieran incurrido en causas de caducidad, se prescribiría en las leyes que la compensación nunca excediera el importe de la parte aún no recuperada de las inversiones correspondientes.

### Industria Eléctrica

El estado intervendría en favor de la electrificación del país empleando recursos presupuestales, sumando la cooperación de particulares y de todos los demás medios de financiamiento que pudiera allegarse.

### Industrias de Transformación

Se establecía la necesidad de dictar disposiciones legales y establecer condiciones, materiales y técnicas que fueran preciso para que se ejecutara en el país el mayor número - posible de operaciones de transformación industrial de productos exportables; la maquinaria se ensamblaría internamente y, como complemento, se estimularía la fabricación nacional de refacciones mecánicas.

### Comercio Interior.

Establecer un sistema regulador del comercio interior, debidamente complementado con el sistema de aranceles y con el de tratados comerciales, así como un régimen adecuado de subsidios.

### Estadística

Continuar la elaboración de series estadísticas continuas pugnando por difundirlas en la forma más accesible y oportuna, particularmente en lo que se refiere a las de carácter económico y social.

### Hacienda y Crédito Público

Esta sección se refiere a la acción del gobierno encaminada a obtener ingresos para financiar los gastos públicos, a la correcta aplicación de las erogaciones para los fines señalados en el Plan, al empleo de las medidas fiscales con propósitos de orientación económica y social, a la política monetaria y crediticia, perfeccionando el sistema impositivo, y a la elaboración y el manejo presupuestal ejecutando reformas a los sistemas de crédito nacional y privado.

### Comunicaciones y Obras Públicas

Esta parte trataba lo referente a la acción del gobierno - respecto a las zonas con recursos naturales, consolidar la integración cultural de los habitantes del país, aumentar la producción y eficacia de los servicios de movilización y distribución de productos mediante el establecimiento y mejora de las comunicaciones y los transportes, también - comprendía la ejecución de obras materiales no específicamente previstas en los demás capítulos del Plan.

### Trabajo y Previsión Social

Se trata de la acción de gobierno relacionada con el carácter protector que tiene la legislación del trabajo, así como de establecer el reconocimiento, en el derecho obrero, de que la clase trabajadora organizada debería participar en las responsabilidades de dirección de la producción económica y de los servicios públicos.

### Salud Pública

La sección de salud pública se preocupaba de asegurar al pueblo su salud física, aumentar la fuerza de trabajo disponible y hacer posible el mejor disfrute de la riqueza producida, así como el incremento del bienestar nacional, mediante el mejoramiento de las condiciones sanitarias de la colectividad.

#### IV PRINCIPALES ACCIONES REALIZADAS

##### 1. Primer Plan Sexenal 1934 1940

Una vez que había quedado concluido el Plan, fue sometido para su respectiva deliberación por la Segunda Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario, llevada a cabo en el mes de diciembre de 1933, con la finalidad de aprobar el mencionado proyecto de designar candidato a la presidencia de la República. "Los objetivos que perseguía el Plan pueden resumirse como sigue: a) Aprovechamiento planificado de las riquezas nacionales y adecuado desarrollo de las energías humanas; b) Alza de los salarios de los trabajadores para obtener su rehabilitación física, intelectual y moral; c) Creación de oportunidades de trabajo, fomentando la industrialización que permitiera activar el intercambio de productos entre el campo y la ciudad; -- d) Fundación de una economía propia, autónoma, dirigida por la inteligencia y el trabajo de los mexicanos. (51)

##### Sector Agropecuario

El reparto de tierras empezó en la Laguna y Yucatán, al mismo tiempo se realizó la apertura de tierras al cultivo, El total de hectáreas repartidas de 1935 a 1940 fue de -- 20,107,044 que beneficiaron a 763 900 ejidatarios, superficie mayor a la distribuida durante el período de 1916 a 1934. La inversión pública en el Sector Agropecuario de 1935 - 1940 fue de 215 millones de pesos corrientes, (52)

durante 1935 - 1940, que "representó el 16.9% de la inversión pública federal para el período en consideración (mayor que el correspondiente a 1934, cuando representó el 10.2% del total), se beneficiaron 119 215 hectáreas con riego, terminándose las obras en construcción e iniciándose 5 grandes proyectos de irrigación en diferentes regiones de la república. ( 53 )

### Industrial

En este sector las acciones más sobresalientes se canalizaron al renglón de los energéticos, la expropiación petrolera decretada por el Presidente Cárdenas originó cambios a lo proyectado inicialmente en el Plan y a "partir de -- 1939 los recursos destinados a la inversión petrolera y - gas representaron casi la totalidad de la inversión pública federal en fomento industrial". ( 54 )

### Comunicaciones y Transportes

"La inversión en este rubro, durante el sexenio que abarcaba el Plan, fue de 790 millones de pesos a precios corrientes, lo que representó un porcentaje considerable de la inversión total federal, o sea el 64.9%. De estos correspondieron 304 millones (25% del total de la inversión) a carreteras y 465 millones (38% de la inversión total) a la construcción de ferrocarriles". (55)

### Desarrollo Social

En la materia de política laboral no se lograron grandes avances, sin embargo la Ley del Seguro Social obligatorio

aunque desde el gobierno del Presidente Obregón fue contemplada su expedición e instrumentación se incluyó en el Plan, más su promulgación se efectuó hasta 1943.

En cuanto a la Sanidad Pública y Educación "La información disponible a precios de 1950, muestran que el gasto del gobierno federal en esta materia excedió el porcentaje antedicho, representando 6.4% del presupuesto total de - - 1940". ( 56 )

En el desarrollo de la educación, en 1935, los gastos destinados "Representaron 12.5% del total del presupuesto de egresos de la federación, y para 1940, o sea que no se alcanzó 20% propuesto en el Plan Sexenal. Por otra parte, el número de analfabetos, que en 1930 constituía 66.6% de la población total, disminuyó en términos relativos a - - 58.0% de la población total de 1940". ( 57 )

### Política Fiscal y Crediticia

La Ley que regulaba las actividades del Banco de México - fue revisada en 1936, fortaleciéndose más la posición de éste y definiéndose con claridad las facultades y responsabilidades que se le asignaban. En este renglón otra medida de vital importancia lo constituyó la creación de - Nacional Financiera en 1934.

## 2. Segundo Plan Sexenal 1941 - 1946

Este Plan como lo hemos señalado con anterioridad en el presente capítulo, contenía grandes propósitos para consolidar la obra de reforma agraria realizada hasta entonces

lamentablemente el virage hacia la derecha que imprimió a la política económica y de desarrollo social el presidente Avila Camacho, impidió la totalidad de su aplicación. Sin embargo, a pesar de que fueron pocas las metas alcanzadas a partir de los objetivos plasmados en el Plan, citaremos las más sobresalientes:

En el desarrollo agropecuario, el proceso de distribución de tierras perdió fuerza, el total de hectáreas repartidas de 1941 a 1946, ascendió a 5 306 922 cantidad que representa la cuarta parte de las repartidas durante el gobierno de Cárdenas. "El Banco Ejidal, que en 1940 canalizó créditos por 59.1 millones de pesos, aumentó sus operaciones hasta prestar 131.6 millones en 1946." (58)

La economía se orientó hacia el desarrollo industrial como actividad estratégica, haciendo posible la creación de nuevos empleos, que junto con la contratación de braceros en los Estados Unidos permitió un considerable aumento en la ocupación. Por lo que respecta al desarrollo social, la política laboral fue el aspecto más importante de este Plan y en ese sentido se expidió la Ley del Seguro Social en 1943. Los alcances de la política educativa reflejaron una disminución en "Términos absolutos y relativos durante 1940 - 1950, pasando de 9.4 millones en 1940 (el 58% de la población) a 8.9 en 1950 (el 42.5% de la población). Por otro lado, el gasto del gobierno federal en educación, que constituía el 12.4% del gasto gubernamental de 1940, descendió al 10.8% en 1945." (59)

En materia de Salubridad y Asistencia Pública, "en 1940 se canalizó 6.4% del presupuesto de la federación a gastos en salubridad y asistencia pública, proporción que

disminuyó para 1945, cuando estos gastos representaron so  
lo 4.9%." ( 60 )

En 1940 la población sin disponibilidad de agua potable  
ascendía a 17.2 millones, y para 1950 había aumentado  
a 25 millones. Lo anterior indica que a pesar de que se  
realizaron obras de abastecimiento de agua potable durante  
el período, el crecimiento de la población exigía un es- -  
fuerzo más intenso del realizado en este rubro.

Por otra parte en cuanto a política tributaria y crediticia. "La reforma al impuesto sobre la renta contenida  
en la Ley de diciembre de 1941, tuvo un efecto positivo en  
cuanto a la orientación del predominio de los impuestos di  
rectos sobre los indirectos. En 1941 el impuesto sobre la  
renta contribuía con el 12.6% del total de los ingresos --  
tributarios ya constituía 28.9%, más del doble que en - -  
1941." ( 61 )

Al mismo tiempo en el período que comprendió el Plan,  
se observó un sustancial desarrollo en el sistema financiero.  
En 1940 los depósitos en cuentas de cheques consti- -  
túan solo 37.6% del medio circulante, para 1946 la proporción  
había aumentado a 50%. Este cambio manifestaba la --  
creciente confianza del público en los bancos y en los procesos  
de intermediación financiera.

## C A P I T U L O   C U A R T O

### ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION

- I.- Proyecto de Ley Federal de Planeación de 1963.
  
- II.- Problemas Jurídicos de la Planeación.
  
- III.- Marco Jurídico de la Planeación.
  - A) Base Constitucional.
  
  - B) Nueva Ley de Planeación.
    - 1. Concepto Jurídico de Planeación.
  
    - 2. Sistema Nacional de Planeación Democrática.
  
    - 3. Plan Nacional de Desarrollo.
  
- IV.- Adecuaciones a los ordenamientos de la Administración Pública Federal.

## I. PROYECTO DE LEY FEDERAL DE PLANEACION DE 1963

El primer antecedente legal y al mismo tiempo, fuente jurídica original sobre planeación, lo constituye la "Ley Sobre Planeación General de la República", promulgada el 12 de julio de 1930 por la administración de Pascual Ortiz -- Rubio. Este ordenamiento por haberse emitido en circunstancias especiales bajo las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso de la Unión al Ejecutivo Federal para la ejecución de un acto de gobierno específico como lo era la elaboración del "Plano General de México", carecía de suficiente fuerza jurídica para dar sustento a la actual planeación económica y social.

Por otra parte en la Constitución no aparecía en artículo alguno los términos planeación, ni desarrollo económico; situación que obligaba a revisar las instituciones, ordenamientos y mecanismos de operación.

Lo anterior hacía imperativo la instrumentación de un nuevo cuerpo legal que respondiera "a la intención de aprovechar debida y coherentemente los recursos naturales, financieros, técnicos y humanos de que México pueda disponer, regulando la coordinación que debe existir entre los diversos órganos que integran el sector público y los del sector privado, en el que se comprenden tanto las organizaciones de campesinos y obreros como a los organismos empresariales y profesionales privados" ( 62 ).

El 12 de septiembre de 1963, se leyó ante la Cámara de Diputados un proyecto de Ley Federal de Planeación, la iniciativa provenía del Senado, este ordenamiento pretendía -

mejorar la organización de la Administración Pública, haciendo más eficaz su funcionamiento.

El dictamen emitido por el Senado mencionaba que en: "la exposición de motivos se desprende que el propósito - fundamental del proyecto de Ley, es el hacer institucional y permanente el proceso de la programación del desarrollo económico y social del país y establecer los órganos que - en todo tiempo presten su colaboración al Ejecutivo, que - es a quien corresponde, como lo señala el Artículo 2o. del proyecto, la Planeación Nacional y los aspectos regionales de la misma que comprenden a dos o más entidades federativas"... ( 63 )

El proyecto de Ley que estamos analizando establecía en el artículo 1º, que el objetivo principal de la misma, - era regir la elaboración, revisión, ejecución y control del Plan Federal de Desarrollo Económico y Social de los Estados Unidos Mexicanos", crear los órganos que deberían elaborarlo, revisarlo y establecer los procedimientos respectivos.

En cuanto a la elaboración del plan, el artículo 2º se ñalaba que al inicio de una gestión gubernativa, el Ejecutivo debería enviar a la Comisión Federal de Planeación un documento que contendría las metas económicas y sociales - de la Administración Nacional y conforme a ese documento - se formularía el proyecto preliminar que serviría de base para elaborar el Plan. Este Plan comprendería periodos de seis años, dividiéndose para su ejecución inmediata en --- ejercicios anuales (artículo 6º).

Se establecía como órgano central y rector de la planea

ción, la "Comisión Federal de Planeación, (Artículo 14°), - la que dependería del Presidente de la República, y que entre otras funciones tendría, principalmente; la elaboración, revisión y la continuación del Plan (Artículo 15°), este organismo estaría formado por nueve miembros, los mismos que serían designados por el Presidente de la República (Artículo 16°), un vocal ejecutivo que podía ser cualquiera de los integrantes y que fungiría como coordinador general y presidiría las sesiones plenarias, también se contaría con un Oficial Mayor y que tendría a su cargo el aspecto administrativo, al mismo tiempo la comisión para su eficaz funcionamiento, contaría con los siguientes auxiliares (Artículo 19°); a) las comisiones sectoriales, b) la subcomisión de financiamiento, c) las subcomisiones de coordinación regional y d) las direcciones de planeación.

Por otra parte la Comisión Federal de Planeación, para la elaboración del Plan, contaría también con las aportaciones de las comisiones sectoriales, con el objeto de coordinar las actividades del sector privado con las del sector público (Artículo 4°); estas comisiones estarían integradas por representantes de las organizaciones campesinas, los sindicatos de trabajadores y los organismos empresariales y profesionales privados (Artículo 20°).

También en este proyecto de Ley se contemplaba que el Plan sería revisado por la Comisión Federal de Planeación, después de que el Presidente de la República presentara al Congreso de la Unión su informe, sobre el estado general -- que guardara la Administración Pública del país a su cargo (Artículo 9°).

En términos generales, los anteriores aspectos analizados del proyecto de Ley constituyen las aportaciones más importantes en esa época para incorporar a la planeación a un nuevo esquema jurídico, este ordenamiento, de ser aprobado tampoco hubiera solucionado en ningún sentido el problema jurídico que representaba la falta de una Ley sobre la materia, ya que en el proyecto mencionado se encuentran grandes incongruencias e imprecisiones en cuanto a la participación de los diferentes órganos de la Administración Pública; específicamente en la elaboración del Plan, encontramos falta de claridad en los preceptos que señalan esa fase.

El cambio de Administración Pública Federal que debía efectuarse en 1964, hizo que se pospusiera su aprobación y finalmente fue rechazado el proyecto, considerando que era necesaria una mejor fundamentación; sin embargo en el dictamen del proyecto el Senado de la República erróneamente señalaba; "la iniciativa pretende ser tan solo un nuevo paso adelante, en ningún modo definitivo en este proceso; entraña pocos ajustes en la Administración Pública y no propone ni requiere de reforma constitucional alguna". (64) Como podemos observar la iniciativa no profundizaba en el análisis jurídico para fundamentar su aprobación, por el contrario -- omitía la necesidad de reformar los ordenamientos de la Administración Pública, así como la posibilidad de reformar la Constitución, para incorporar la Planeación a la carta fundamental; esta situación traería como consecuencia la creación de un cuerpo legal inconstitucional.

Además de los anteriores criterios, esgrimidos para rechazar la iniciativa de referencia, se consideró de manera especial la oscuridad y las lagunas jurídicas que contenía el ordenamiento, situación que en caso de ser aprobado, le posibilitaría la unificación y claridad de criterios para la instrumentación de actividades en materia de planeación de desarrollo.

## II. PROBLEMAS JURIDICOS DE LA PLANEACION

La Planeación para el desarrollo, en el caso de México, -- cuenta con un antecedente histórico fundamental, es un es-- fuerzo nacional que se inscribe en un marco jurídico obliga-- torio de la más alta jerarquía, la Constitución Política de 1917, que confiere amplias facultades en materia económica al Estado Mexicano, en esas facultades están contenidos los elementos básicos que autorizan a insertar la planeación - económica y social como tarea fundamental del Estado Mexica-- no.

En la Ley sobre Planeación General de la República tene-- mos el primer antecedente jurídico que se configura a la - tradición y la conciencia nacionales de impulsar el desarro-- llo a través de escuelas adecuadas de planeación económica y social.

Sin embargo en la Ley fundamental no encontramos hasta - antes de las reformas constitucionales de 1982, declaración explícita sobre atribuciones del Estado para establecer un sistema de planeación, esta situación no representaba para algunos tratadistas ningún obstáculo jurídico, pues haciendo un análisis hermenéutico de la carta fundamental, puede llegarse a la conclusión, por una parte de que los -- órganos centrales tienen competencia y asumen la representa-- ción en el orden Nacional para atender todo aquello que afec-- te a los intereses generales del país y, por la otra, de que con base en el artículo 73, fracción XXX constitucional, que regula las facultades implícitas del Congreso de la Unión, puede atribuirse o atribuir a los poderes, las facultades - necesarias para el ejercicio de aquellas que, de manera ex-- plícita, les conceda la Constitución en sus diversos precep--

tos, con lo cual se fundamentan, las bases, de legislar en materia de planeación.

En relación a lo anterior, "sostiene el Licenciado José Sáenz Arroyo que la planeación nacional no constituye un fin en sí misma, sino sólo un medio para que el Estado pueda cumplir cabalmente con las atribuciones que de manera expresa le confiere la Constitución, en lo concerniente a la regulación y al fomento de las actividades económicas, sociales y culturales, de donde resulta que la creación de un Sistema Nacional de Planeación, no hará sino poner los medios para que se cumplan las facultades expresas del Estado, con lo cual se hace evidente que no es requisito indispensable una Reforma Constitucional para legislar sobre la materia". (65)

Así, se sostenía que la planeación encontraba su origen jurídico en el artículo 133 y en el artículo 124 (que establece las facultades del Gobierno Federal), lo que permitía la posibilidad de iniciar la planeación dentro de ese marco de las normas fundamentales, sin que fuera necesario modificar la estructura jurídica existente.

Por otra parte el Congreso de la Unión en la fracción XXX del artículo 73, citado al iniciar este punto, encuentra los fundamentos para que pudiera legislar sobre planeación económica y por su parte el Poder Ejecutivo en la fracción I del Artículo 89 tiene la Facultad necesaria para proveer en la esfera administrativa y en apoyo a un reglamento elaborar en un momento dado un Plan Nacional de Desarrollo, sin esperar a que el Congreso legislara en materia económica. También la Planeación podría partir de, algún Decre

to que emitiera el Presidente de la República aunque de menor efectividad en cuanto a extensión, y para ampliar la planeación en el ámbito nacional podría seguirse un procedimiento de convenios con los estados.

Es importante considerar los intentos y experiencias jurídico-administrativas, con los que desde 1928 se trata de implantar la planeación como un instrumento de administración de las acciones públicas, así como de aquellas que autorizan al Gobierno a inducir, concertar, convenir y aplicar las políticas del Desarrollo. También los Planes Sexenales y Programas de Inversión que se han formulado, destacan su connotación y efectos jurídicos, así como las acciones de los órganos administrativos que fueron creados para su ejecución.

En este punto, cabe también analizar la "Ley de Información, Estadística y Geografía", ya que es necesario contar con información económica y social veraz y oportuna es requisito indispensable para que el Estado realice una planeación eficaz del Desarrollo. De ahí la importancia de esta Ley que ha venido a modernizar la función estadística al reestructurar las organizaciones públicas encargadas de producir dicha información y al crear nuevas estructuras capaces de hacer frente a los problemas que tradicionalmente se han presentado en esta materia.

"La Ley tuvo que hacer frente a problemas de orden jurídico, ya que la estadística cae dentro de la competencia no sólo de cada uno de los órganos constitucionales del Estado, sino también de los órdenes federal, local y municipal, características de nuestro federalismo. En efecto des

de el punto de vista de las facultades del Congreso para legislar en la materia, la iniciativa fue ampliamente de batida, pero finalmente se llegó a la conclusión de que, - por tratarse de una materia intrínseca a la acción de gobernar, caía dentro de la esfera de regulación de las faculta des implícitas consignadas en la fracción XXX del artículo 73 constitucional". ( 66 )

Los puntos de vista anteriores ofrecen muchas irregularidades para fundamentar sólidamente las bases jurídicas de la planeación, de aplicar esos criterios caeríamos en la situación de ..." "violación algunos preceptos constitucionales para que el desarrollo no se viera obstaculizado por la estructura jurídica, pues no únicamente la Suprema Corte de Justicia, sino cualquier juez de distrito, deseo de hacer respetar literalmente la Constitución, podría detener la política de desarrollo económico. Por tanto, si se lleva a cabo la planeación sin reformar, según esta opinión, la Constitución, se caería en uno de estos dos errores; a) o se hace la planeación al margen de la Constitución, violándola en muchos casos; b) o se realiza ajustándose a los estrechos márgenes que otorga la Ley fundamental, dejando aquella incompleta.

En atención a lo anterior, es indispensable que la -- Constitución reconozca que los principios del desarrollo económico, conjuntamente con otros, son la base para la -- organización del país y que, por lo tanto, los particulares deben ajustarse a las necesidades del mismo, las leyes deben contener la estructura general para la formulación del plan y al Ejecutivo debe corresponder la elaboración del mismo y su vigilancia, mientras el Congreso desempeña una función de censura en cuanto a la fidelidad de la

ejecución" ( 67 )

Los diferentes criterios expuestos conclufan en que, primeramente para llevar a cabo un Proyecto Nacional de Desarrollo, se requera de la adaptación jurfdica y administrativa que asegurará la Planeación para el Desarrollo; que si bien es cierto que el Estado no contaba con facultades expresas para estos efectos, del análisis jurfdico se infiere su papel como conductor de determinado tipo de relaciones para integrar una convivencia que garantice, por la vía del derecho y de la planeación democrática, los mínimos de bienestar para todos los mexicanos.

Ante la inexistencia de un marco jurfdico adecuado que permitiera sentar las bases de un proceso administrativo de planeación, el Licenciado José Manuel Villagordoa Lozano, en su ponencia "Evolución Histórica de los Aspectos Jurfdicos de la Planeación", señala que "si bien es cierto que en el marco constitucional no existe una facultad expresa que --confiera al Estado la atribución de planear el desarrollo del país, también lo es que a partir de la Carta Magna de 1917 y de sus modificaciones sucesivas, se desprende la existencia de nuevas categorías jurfdicas cuya referencia concreta concierne a la integración de la sociedad en su orden justo, por lo que resulta aconsejable fortalecer las facultades del Estado en este contexto, a fin de crear las condiciones que garanticen el desarrollo y perfeccionamiento de los individuos en sí mismos y como miembros de la sociedad.

Con base en esta premisa puede concluirse que en el devenir histórico de nuestro sistema se han venido implan-

tando normas para el proceso de planeación. No obstante lo anterior, en la debida instrumentación y permanencia de un Sistema Nacional de Planeación, surge como un imperativo insoslayable, con base en las experiencias obtenidas, que se evalúe la función del marco jurídico de la Administración Pública Federal, a fin de considerar la posibilidad de sentar las bases en que se apoye el establecimiento de un orden jurídico acorde con la integración del proceso administrativo de planeación, entendido éste como un medio e instrumento del desarrollo económico y social del país" (68 )

### III. MARCO JURIDICO DE LA PLANEACION

El derecho es el instrumento imprescindible para el desarrollo de cualquier programa de acción, proyecto, planeación y planificación de carácter técnico o científico, que persigue una finalidad social, económica o cultural de toda índole.

El derecho no está sujeto al tiempo ni al espacio - puesto que lo que varía, ha variado y debe variar en su diversificada y diversificable materia de normación.

Derecho supremo y fundamental que se expresa en la Constitución. En efecto, es ella, el ordenamiento jurídico que proclama los principios políticos, sociales, económicos, culturales y humanos que se derivan del ser del modo del ser y del querer ser de un pueblo en su devenir histórico - mismo o sea que emanan de lo que Lasalle denomina su "Constitución Real". Por eso la Constitución es la manifestación jurídica de su historia, que no se reduce a la mera narración de una sucesión de hechos, sino que comprende, además de la facticidad, la idealidad vital popular con todas sus cambiantes ideológicas.

Las reformas de los Artículos 25 , 26 , 27 y 28 de la Constitución General de la República, significan para el derecho el nacimiento de las bases jurídicas de la planeación, ya que antes de éstas reformas no se podía legitimar jurídicamente su instrumentación, así el Estado dispone de un marco constitucional para poder cumplir los objetivos - que la propia Constitución le determinan como Rector de la Economía.

El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una Entidad de derecho. La forma de Estado es el modo o manera de ser de la Entidad o Institución Estatal, misma independiente de como sea su gobierno, es decir, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la índole y extensión de las funciones que a cada uno de ellos compete dentro de esa estructura.

Mientras que el Gobierno, es el conjunto de órganos - del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla - el Poder Público que a la Entidad Estatal pertenece, y en - su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad o - bien se aplica el término gobierno a la estructura institucional especializada, mediante la cual el Estado hace efectivas sus funciones específicas.

Con las reformas constitucionales y la expedición de la Nueva Ley de Planeación, el Sistema Nacional de Planeación constituye ya un proceso irreversible y su institucionalización queda plenamente garantizada con el formidable andamiaje jurídico existente que le proporcionan las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la - de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes, así como la de Información, Estadística y Geografía y la de Obras Públicas.

#### A. Base Constitucional

La Planeación del Desarrollo, es una práctica gubernamental orientada a promover de una manera organizada, racional y sistemática el cabal cumplimiento de los objetivos y metas

socialmente aceptados, requiere adaptarse a las condiciones sociales, económicas y culturales de cada lugar y momento. La Planeación no es patrimonio exclusivo de ningún país o sistema económico o político. Actualmente existe una amplia experiencia en materia de planeación tanto en países de economía de mercado como en países de economía centralmente planificada.

México, cuenta con una amplia experiencia en materia de Planeación, desde hace más de medio siglo el gobierno mexicano concibió la planeación como una práctica gubernamental indispensable para promover las transformaciones económicas y sociales que contiene el Proyecto de Nación establecido en la Constitución de 1917.

México vive una de las crisis económicas más agudas de las últimas décadas, a causa de factores coyunturales de índole internacional, y estructurales de índole interno propiciado por un desarrollo económico sectorial desequilibrado, una inequitativa distribución de la riqueza y del ingreso así como una marcada dependencia hacia el interior del aparato productivo.

Los desequilibrios en el contexto internacional y las grandes contradicciones del orden interno hacen imprescindible al Estado Mexicano, el establecimiento de la Planeación como instrumento de gobierno y de transformación social; -- aprovechando la experiencia acumulada en nuestro país y las aportaciones del extranjero surgió a finales de 1982 el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El punto de partida de este nuevo sistema de Planeación lo constituyeron las reformas constitucionales a los -

Artículos 25, 26, 27 y 28, como ya he mencionado, en lo que se ha denominado el "Capítulo Económico" de nuestra Carta Magna.

Estas reformas constituyen un gigantesco paso en materia de Planeación y subsana una de las mayores lagunas existentes en esta materia relativas a la falta de una legislación de carácter obligatorio para los sectores de la Administración Pública Federal, y a una falta de definición de las estrategias, objetivos y mecanismos de participación de los diversos sectores sociales.

Las modificaciones al marco legal señalan el inicio de una serie de transformaciones jurídicas, económicas y administrativas que constituyen una nueva etapa de la Planeación en México.

Los aspectos más relevantes de las Reformas Constitucionales son:

Artículo 25. En el se declara la rectoría del Estado en el Desarrollo Nacional, para regular y promover la vida económica, social, política y cultural del país, e intervenir en ella para asegurar el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales, promoviendo en todo momento la participación de todos los sectores sociales.

Por primera vez, la Constitución reconoce y reitera a los tres sectores que integran la comunidad mexicana; el Público, el Social y el privado. Particularmente el Sector Social es un término totalmente novedoso que lo describe de la siguiente manera "Son los ejidos organizaciones de trabaja

dores, cooperativas, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios". ( 69 )

Asimismo, se distinguen dos áreas de participación -- del Estado en materia económica: Las Estratégicas cuyo manejo corresponde exclusivamente al Estado, intransferibles a otros grupos y sectores, como las señaladas en el párrafo -- cuarto el Artículo 28 Constitucional, y las Prioritarias que por su naturaleza las puede conservar el Estado o compartir con los otros dos sectores (social y privado). Constituyendo así el principio de la economía mixta.

Finalmente, se consigna que el Estado apoyará o impulsará a las empresas del sector social y privado, con -- equidad social y productiva, cuidando la debida utilización y conservación de los recursos.

Artículo 26. En este Artículo se establece por vez -- primera explícitamente la obligación y el derecho del Estado de organizar un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional. Los objetivos de la Planeación están determinados por los fines del Proyecto Nacional definidos en el propio texto Constitucional.

Se establece además la indispensable orientación democrática de la Planeación mediante la participación de los -- diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al Plan y a los --

## Programas de Desarrollo.

La rectoría del Estado establecida en el Artículo 25, no podrá realizarla el Estado a su arbitrio indiscriminado, o con omnipotencia a su capricho, porque esta limitada por las garantías individuales y por los derechos concedidos a los grupos o sectores sociales y por que existe una División de Poderes que equilibra y frena a las diferentes ramas del quehacer estatal.

La Planeación Democrática debe surgir de las peticiones y demandas que presentan los diversos sectores sociales, aunque su integración, sistematización es responsabilidad del Ejecutivo Federal, debe realizarse por ende por mandato constitucional la consulta popular.

Se establece que por vez primera la obligatoriedad para las entidades y dependencias de la Administración Pública, la sujeción obligatoria en sus programas a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

La Ley Faculta al Ejecutivo para que establezca los procedimientos y mecanismos de participación y consulta en el Sistema Nacional de Planeación, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y Programas de Desarrollo. En uso de esta facultad consagrada en el Artículo que se comenta, se expidió la Ley de Planeación vigente.

Artículo 27. Los últimos dos párrafos de este Artículo (Fracciones XIX y XX) fueron adicionados con el propósito de introducir el concepto de Desarrollo Rural Integral,

así como para promover una impartición expedita de la justicia agraria y consolidar la seguridad en la tenencia de la tierra.

En relación a la justicia agraria, es importante que los procedimientos agrarios se sigan en: "a) En forma sencilla y breve para evitar los innumerables trámites y dilaciones, b) presididos por la más absoluta honradez y c) - con eficiente asesoría legal a los campesinos". (70)

El último párrafo señala las estrategias a las cuales se obliga el Estado para promover el Desarrollo Rural Integral (Concepto nuevo en el texto constitucional) con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el Desarrollo Nacional.

Esta disposición constitucional ordena llevar a cabo las obras de infraestructura indispensables para el desarrollo agropecuario, obliga al Estado a facilitar el acceso a los insumos necesarios (semillas, herramientas, fertilizantes, maquinaria, agua, insecticidas, entre otros), créditos oportunos y capacitación y asistencia técnica para su labor cotidiana.

Artículo 28. Este Artículo se reforma y adiciona de acuerdo con la filosofía y los principios del Artículo 25 Constitucional, que establece la Rectoría por parte del Estado del Desarrollo Nacional. Se introduce el nuevo concepto de "práctica monopólica", pero se actualiza en relación a los nuevos fenómenos de los oligopolios. Se consigna la necesidad de eliminar concentraciones injustificadas de la

economía sin inhibir la iniciativa personal de los mexicanos para adquirir y multiplicar la propiedad en el más amplio respeto a las garantías individuales y a los derechos sociales.

En relación a los servicios bancarios se establece que "la nacionalización de la banca es definitiva o irreversible. Por eso, la última frase del párrafo quinto establece que: "el servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares". ( 71)

#### B. Nueva Ley de Planeación

Por decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982 y el 3 de febrero de 1983 respectivamente, se adicionaron al Artículo 73 Constitucional las fracciones XXIX D, E y F, constituyendo así una complementación jurídica de las reformas de los Artículos 25, 26, 27 y 28 que crearon una base económica y como consecuencia una ampliación a las facultades en esa materia.

Las anteriores reformas y adiciones al texto Constitucional determinaron que el Congreso de la Unión, en cumplimiento de la fracción XXIX-D del Artículo 73, expidiera por Decreto publicado en el Diario Oficial del 5 de enero de -- 1983, la nueva Ley de Planeación, reglamentando así " El penúltimo párrafo del Artículo 26 Constitucional, que establece la necesidad de que una norma específica otorgue" al ejecutivo la facultad para llevar a cabo la planeación democrática". ( 72 )

Esta nueva Ley de Planeación, no es evidentemente, - una Ley de absorción de las otras, sino de vertebración -- del derecho mexicano de planeación. Lejos de reunir en - ella todos los planes, tarea inútil e imposible, dará unid- dad y cauce a su formulación. Si alguna vez se intentó po - ner en vigor un ordenamiento de éste género, que resultó - inoperante porque se carecía de la costumbre y de la capa- cidad de planeación, hoy estos se han anticipado, concretán- dose ya en este instrumento normativo, cuya aplicación pue- de dar la base para que se proponga y prospere, ya no como primer paso al proceso, sino como culminación, el ordena- - miento jurídico nacional de planeación.

A continuación me permitiré hacer un análisis de los conceptos más importantes que contiene este nuevo cuerpo - legal que fija los principios bajo los cuales se debe regir la Planeación Nacional.

DISPOSICIONES GENERALES.- Establece que las disposi- ciones de esta Ley son de Orden Público o interés social, señala el propósito de fijar las normas y principios median - te las cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional y -- que la Administración Pública pueda actuar con la suficiente flexibilidad cuando sea pertinente, en beneficio de la co- - lectividad.

Se definen así mismo los objetivos de la planeación - nacional, en congruencia con los postulados establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La planeación tendrá el fortalecimiento de la sobera- - nía, la independencia y autodeterminación nacionales en lu

político, económico y cultural: la preservación y perfeccionamiento del Régimen Democrático, Republicano, Federal y Representativo: la igualdad de los derechos y el respeto a las garantías individuales y sociales; el fortalecimiento del Pacto Federal y del Municipio Libre, así como el equilibrio de los factores de la producción.

Se define asimismo, a la Planeación del Desarrollo -- Nacional como "La ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del País, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen". (73 )

Se establece además que el Presidente de la República, remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y -- opinión; obliga también al Ejecutivo a remitir en el mes de marzo de cada año a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la Ejecución del Plan; establece la necesidad que haya congruencia entre el Informe de Gobierno, la iniciativa de Ley de Ingresos, y el Proyecto de Presupuesto de Egresos; y establece la obligatoriedad de las entidades y dependencias de la Administración Pública de planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo.

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.- En este apartado se definen las responsabilidades de las entidades y dependencias de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, particularmente de las Secretarías (SPP; SHCP, y SECOGEF) en el ámbito de la Planeación.

La Ley señala que corresponde particularmente a la Secretaría de Programación y Presupuesto las siguientes atribuciones:

- Coordinar las actividades de la Planeación Nacional - del Desarrollo; integrar el Plan Nacional, tomando en consideración las propuestas de los diversos sectores sociales; proyectar y coordinar la Planeación Regional y vigilar la congruencia entre el Plan y los diversos programas.

Es atribución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Participar en la elaboración del Plan, respecto a la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia.

Es responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría de la Federación:

- Aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los Programas.

En términos generales se atribuye al Poder Ejecutivo Federal la responsabilidad de conducir la Planeación

### Nacional del Desarrollo.

En la mencionada Planeación se establece que todas -- las entidades y dependencias participen en el Sistema, dentro de sus respectivas competencias y constituyendo sectores, las entidades paraestatales y los diversos - grupos sociales.

Por otra parte los Diputados y Senadores al Congreso - de la Unión participarán a través de los foros de Consulta Popular.

Finalmente se propone la creación, cuando así sea necesario, de Comisiones Intersecretariales para atender - las necesidades de la Planeación, así como para la elaboración de los Programas especiales que determine el Presidente de la República.

**PARTICIPACION SOCIAL EN LA PLANEACION.** Se establece - la Participación Social en las diversas etapas del Proceso - de Planeación. Desde la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional y los Programas que de - el se deriven.

Cabe señalar que se define la permanencia de los foros de consulta, y la participación en los mismos de las organizaciones representativas de los diversos sectores sociales.

Se faculta para que conforme a la legislación vigente - se prevea la organización y funcionamiento a que deberá sujetarse la participación y consulta para la Planeación del Desarrollo.

PLAN Y PROGRAMAS.- En este capítulo, se definen las características y elementos esenciales del plan y su relación con los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que de él se derivan.

El Plan Nacional constituye el compromiso político fundamental del Gobierno Federal con la sociedad mexicana, contiene los objetivos nacionales, estrategias y prioridades que deberán orientar la gestión gubernamental; deberá formularse durante los primeros seis meses de cada administración y su vigencia es de seis años.

El Plan constituye el documento rector que servirá como marco de referencia para la elaboración de los programas sectoriales institucionales y regionales, los avances deberán mantener plena congruencia con el primero, se establece asimismo que la Secretaría de Programación y Presupuesto deberá dictaminar los programas sectoriales, previo a la presentación de los mismos al C. Presidente de la República.

Las entidades y dependencias deberán elaborar sus programas anuales, en los cuales se definirán las diferentes acciones que deban realizarse para dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo. Estos deberán tener un carácter integral, considerando los aspectos administrativos, de política económica y social que corresponda al organismo.

El Plan tiene un enfoque esencialmente cualitativo al definir los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo, los programas anuales mantienen congruencia con el mencionado Plan y son concretos y específicos respecto a la definición de objetivos y metas cuantitativas.

Se atiende también las vertientes de concertación, - conforme a la Ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.

**COORDINACION.-** La Ley plantea un esquema de coordinación para la planeación entre la Federación y los Estados en consecuencia los Gobiernos Estatales y las Autoridades - Municipales asumen en plena libertad, conforme a las competencias, las prerrogativas Jurisdiccionales. En este contexto se destaca la posibilidad y la conveniencia de que el -- Ejecutivo Federal, acuerde con los gobiernos estatales, y - además de éstos con los Municipios en las tareas de la Planeación que coadyuven al cumplimiento de los objetivos programáticos señalados en el Plan.

Para efecto de la coordinación con los Estados el Gobierno Federal podrá convenir con las Autoridades Estatales: su participación en la planeación estatal; los procedimientos metodológicos; la elaboración de los Programas Regionales y la coordinación de acciones comunes.

**CONCERTACION E INVERSION.-** Se señalan las bases generales a través de las cuales el Ejecutivo Federal podrá con certar las acciones previstas en el plan y los programas, - con las representaciones de los grupos sociales o con los - particulares interesados. Las acciones concertadas que se realizaran a través de contratos o convenios de carácter ad ministrativo, se consideran como de derecho público.

La inducción de acciones de los diversos sectores de la sociedad se hará conforme a los objetivos del plan, se -

utilizarán para ello los diversos instrumentos de política económica (ingreso, gasto, monetaria, fiscal, crediticia, entre otros) particularmente la Ley de ingresos, el presupuesto de las entidades deberán ser congruentes con las estrategias señaladas en el Plan.

**RESPONSABILIDADES.-** Finalmente para asegurar la oportuna y adecuada ejecución de los compromisos contraídos en los términos de la propia Ley, se prevén las medidas disciplinarias y sanciones pertinentes. Se establece asimismo, que el Ejecutivo Federal propondrá a las autoridades estatales que los convenios relativos incluyan sanciones por su incumplimiento.

#### 1. CONCEPTO JURIDICO DE LA PLANEACION

Después de analizar los problemas jurídicos que se presentaban para llevar a cabo una Planeación Nacional del Desarrollo, por la falta de una disposición con suficiente fuerza jurídica, como pudiera haber sido algún decreto del Congreso con carácter de Ley y en su caso alguna disposición reglamentaria del Ejecutivo Federal, o bien si la Constitución General de la República, hubiera contenido en su texto los términos "planeación" o "desarrollo económico", para que el Congreso estudiara la posibilidad de emitir una legislación que originará una norma para de ahí apoyar la planeación, en la actualidad ya se contaría con un Sistema de Planeación debidamente estructurado.

La situación anterior dio origen a diversas interpretaciones de la carta fundamental, desde el análisis de las

facultades del Congreso para legislar sobre la materia de planeación, hasta las contenidas en el Artículo 89, para - que el Ejecutivo en base a las facultades que le confiere ese precepto, emitiera disposiciones reglamentarias que se<sub>n</sub> taran las bases de la Planeación. Las ideas anteriores se concebían evitando la posibilidad de modificar la estructu<sub>r</sub> ra jurídica existente y sobre todo de llevar a cabo reformas a la Constitución.

Es hasta el inicio del presente sexenio que el Presi<sub>d</sub> dente de la Madrid, envía al Congreso de la Unión la inicia<sub>t</sub> tiva de reformas a la Constitución, para que a partir de - ahí se iniciarán las adecuaciones al marco jurídico de la - Administración Pública, acordes con las circunstancias que viva el país al principio de su gobierno. Estas reformas fueron aprobadas por el Congreso, modificando los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución; y plasmándose en el Artículo 26 la fuente jurídica de la Planeación Nacional del - Desarrollo, ya que su primer párrafo establece que "el Es<sub>t</sub> tado 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". ( 74 )

Para efectos de este trabajo de investigación sobre - el marco jurídico de la Planeación en México, creemos que es necesario dejar sentado que es un gran adelanto en nues<sub>t</sub> tro derecho, el elevar a rango Constitucional la planeación; ya que del texto constitucional citado arriba, se desprende que: la planeación será un instrumento mediante el cual se obtenga un sólido dinámico y equitativo crecimiento económico para lograr plenamente la Independencia y la democra-

tización política, social y cultural de la Nación.

Por otra parte la Ley de Planeación producto de la - reforma constitucional de 1982 y al mismo tiempo reglamenta ría en lo conducente del Artículo 26, en las disposiciones generales, particularmente en el Artículo 1º fracción I, fi ja los principios básicos sobre los cuales debe llevarse a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y en función de ésta, la Administración Pública Federal, ejecutará sus actividades.

Lo anterior y con base al Artículo 2º, de la Ley de la materia podemos concretizar que la planeación, "es el - medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el Desarrollo integral del país, tendiendo a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Para mayor abundamiento, la propia Ley de la materia, esclarece y define con precisión el concepto jurídico de -- planeación y al respecto señala que "se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación racional y sistematizada de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y -- promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y - objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones

y se evaluarán resultados". ( 75 )

## 2. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, surge a partir de las reformas constitucionales de diciembre de 1982 a los Artículos 25, 26, 27 y 28, aprovecha la experiencia acumulada durante medio siglo en esta materia y tiene una connotación política ya que "en una primera parte de la ubicación del concepto en la norma constitucional subyace una directriz de orden eminentemente político, pues en ella se --precisa que al organizarse el sistema y darle como campo de acción a la planeación democrática, habrá que tener siempre presente como meta, lograr la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación, amén de --considerar que dicho sistema se inserta dentro del esquema orgánico del Estado.

Siendo por otro lado, la planeación democrática "un método político", las orientaciones del sistema tienen como esquema a seguir, la pluralidad que da sentido al sistema político mexicano y un nuevo carácter que trae consigo la propia planeación y que es la participación del conjunto social en la configuración de las decisiones que se gestan --en este proceso". (76 )

En la cita anterior, el autor nos señala que la planeación se inserta dentro del esquema orgánico del Estado, tiene razón al hacer esa aseveración, ya que en el Artículo 26 Constitucional encontramos que el Estado debe organizar la planeación democrática, y se hace mención también de que la Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedi-

mientos 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.

Por otra parte en el último párrafo del artículo citado se señala que la Ley de la materia determinará la inter--vención que corresponda al Congreso de la Unión en el Sistema de Planeación Democrática.

En los párrafos anteriores de este punto hemos dejado sentado la participación directa del Estado en el Sistema Nacional como lo determina el Artículo 25 Constitucional y es que en efecto, "el ejercicio de la rectoría del Estado para conducir el desarrollo descansa particularmente en las dependencias del Ejecutivo Federal y en las entidades que lo auxilian dentro de la Administración Pública Federal, de suerte que al derivarse de la Ley el mandato de efectuar, a través de la planeación la ordenación racional y sistemática de las acciones comprendidas en el campo de las atribuciones del -- propio Ejecutivo, se indujeron en el funcionamiento del sistema las diversas transformaciones internas promovidas hasta ahora, y las concernientes a las realidades económicas y sociales del país". ( 77 )

De acuerdo a los documentos consultados sobre el Sistema Nacional de Planeación Democrática, tenemos que la definición conceptual del sistema, se deriva de un diagnóstico que hace incapié en las principales deficiencias observadas hasta la fecha, en ese sentido; "El Sistema Nacional de Planeación constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del Sector Público entre sí, con las organizaciones de los diversos

grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. El sistema comprende mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general, hacen propuestas, plantean demandas, formalizan y toman parte activa en el proceso de la planeación". (78)

La Planeación Democrática se concibe como un instrumento para transformar la realidad económica y social del país de una manera racional y previsor, de acuerdo con las características y condiciones específicas de la época y el lugar y conforme a los valores y principios del régimen político establecido.

Entre los principios más significativos del SNPD destacan los siguientes:

- La planeación la llevan a cabo los tres órdenes de gobierno, incorporada activamente a los diferentes sectores que integran nuestro sistema de economía mixta y las organizaciones de la sociedad.
- La participación de la sociedad debe darse en todos los niveles y etapas del proceso de planeación.
- La planeación no debe concebirse tan solo como la mera formulación de planes y programas, involucra también las actividades relativas a la programación, presupuestación, control y evaluación.
- La descentralización de la vida nacional es un imperativo del sistema de planeación, a través del fortalecimiento

tecimiento de las acciones.

• Componentes y Etapas del Sistema Nacional de Planeación Democrática

La planeación es el proceso en el cual se ordenan permanentemente y por anticipado de manera racional y sistemática las acciones gubernamentales pertinentes para la formulación, -- instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional y los programas que de él se derivan. La complejidad del proceso de planeación requiere de agrupar las diversas actividades en cuatro grandes etapas, que en la práctica se pueden dar simultáneamente.

a) Formulación.-- Es el conjunto de actividades orientadas a definir las prioridades, objetivos, estrategias y políticas del desarrollo integral del país. En esta etapa se elabora el Plan Nacional de Desarrollo, que constituye el -- marco orientador de los demás programas así como los programas institucionales de mediano plazo y los programas estratégicos especiales y regionales.

b) Instrumentación.-- Es el conjunto de actividades en caminadas a traducir los lineamientos y estrategias del plan y programas de mediano plazo, objetivos y metas al corto plazo, y asignarles los recursos necesarios. Para ello, en esta etapa se elaboran programas operativos anuales que vinculan el mediano con el corto plazo. Las tareas esenciales de esta etapa consisten en precisar los objetivos y metas.

La instrumentación se lleva a cabo a través de cuatro vertientes, la vertiente de obligación se aplica a la APF -

centralizada y paraestatal, con las características propias de las entidades y dependencias que la integran.

La vertiente de coordinación incorpora aquellas acciones que en materia de planeación realice la federación con los gobiernos y entidades federativas, y a través de estos con los municipios. Mediante los convenios únicos de desarrollo.

La vertiente de concertación, agrupa aquellas acciones gubernamentales que acuerden realizar conjuntamente el sector público con los sectores social y privado.

La vertiente de inducción, se mantiene al manejo de instrumentos y acciones económicas y sociales, normativos y administrativos que utiliza y desarrolla el gobierno federal para inducir el comportamiento de los sectores social y privado, para el cumplimiento de los objetivos, prioridades y políticas de la planeación del desarrollo.

c) Control. - Es el conjunto de actividades encaminadas a verificar que la ejecución de las acciones corresponda a la normatividad que la rige y a lo establecido en el plan y los programas.

El control es un mecanismo y correctivo que permite detectar desviaciones, insuficiencias, e incongruencias en la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones.

Se contemplan dos grandes tipos de control: normativo y administrativo, para vigilar que los componentes del sis-

tema, se desarrollen conforme a la normatividad vigente; -- económica y social para vigilar la congruencia entre el plan y los programas que se derivan del sistema, y entre los efectos económicos y sociales que se derivan de su ejecución.

d) Evaluación.- Es el conjunto de actividades dirigidas a cotejar periódicamente lo programado con lo realizado, a fin de retroalimentar el sistema en su conjunto con lo que se asegura su carácter flexible y dinámico.

La evaluación también tiene dos vertientes: normatividad administrativa, destinada a determinar la operatividad de los componentes del sistema en relación a la normatividad que rige su actividad y la económica y social dirigida a ponderar, cuantitativamente los resultados de la ejecución del plan y los programas.

#### Estructura Institucional del SNPD

El Sistema se integra por las dependencias y entidades de la APF, los organismos de coordinación entre la federación, los estados y municipios y por las representaciones de los grupos sociales por participación en las actividades de planeación, vinculadas a través de las unidades de planeación de cada dependencia o entidad paraestatal.

Los gabinetes especializados, las comisiones intersectoriales, los comités para la planeación del desarrollo estatal (COPLADE) que son los órganos de coordinación entre los tres niveles de gobierno, también forman parte del SNPD.

En las líneas anteriores ha quedado resumido el SNPD,

sólo falta que el Estado Mexicano a través de sus órganos, continúe fortaleciendo el diálogo y la concertación para lograr la concreción de compromisos en la Planeación Nacional del Desarrollo y así lograr la cohesión social que se requiere para seguir avanzando en la modernización del Estado Mexicano, "en esta virtud, la proyección del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a futuro debe fijarse como primordial objetivo el fortalecimiento de los principios y modalidades de su integración, con el propósito de mejorar tiempos, métodos y medios que incrementen su capacidad de respuesta. Para lograr lo anterior debe tenerse presente que el Sistema Nacional de Planeación Democrática es, ante todo, un proceso político que involucra en la problemática nacional y en sus soluciones a la población y sociedad en su conjunto. El reto es avanzar en este sentido". (79)

### 3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Este documento es el de mayor perspectiva y cobertura del SNPD, es global ya que integra a todos los sectores y regiones del país, y al mismo tiempo es el instrumento orientador de todos los programas del sistema. Tiene un enfoque esencialmente cualitativo, ya que corresponde a los instrumentos de corto plazo y a los demás programas, definir las metas cuantitativas y los aspectos más específicos de acuerdo a la coyuntura nacional e internacional.

El objetivo fundamental del Plan Nacional de Desarrollo (PND) consiste en definir la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, así como emitir las directrices para los programas de mediano plazo que

deberán integrarse para dar cumplimiento al propio plan.

El propósito fundamental del PND (83-88) es: "Mantener y reformar la independencia de la nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de derecho, establezca garantías individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social". ( 80 )

Del propósito antes señalado se derivan relacionados entre sí tres objetivos generales:

- a) Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- b) Vencer la crisis
- c) Recuperar los cambios cualitativos que requiera el país en sus estructuras económicas políticas y sociales." ( 81 )

El PND, es el documento integrador de todos los programas que constituyen el SNPD y su elaboración por disposición de la Ley corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto, previo análisis y estudio de las propuestas que -- formulen las demás Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, los Gobiernos de los Estados, así como los planteamientos de los diversos grupos sociales.

El Presidente de la República, es el responsable de la conducción de la Planeación Nacional de Desarrollo y dentro de esas responsabilidades debe remitir el Plan, al Con-

greso de la Unión para su exámen y opinión. ( 82 )

También es obligación del Presidente de la República, "hacer mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas Sectoriales". ( 83 ) Al momento de informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado que guarda la Administración Pública del país. Otra responsabilidad que tiene a su cargo el Ejecutivo en relación al Plan, es la siguiente: "en el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior.

El contenido de las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que aluden los dos párrafos que anteceden, a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional referentes a las materias objeto de dichos documentos". ( 84 )

Por otra parte, en cuanto a su estructura, el Plan Nacional de Desarrollo, se divide en tres grandes apartados; el primero se refiere al capítulo de la política del Estado Mexicano, contempla los principios políticos del proyecto nacional surgido de la Revolución Mexicana y plasmado en la Constitución de 1917, también se consignan las siete tesis rectoras del gobierno de la actual administración (nacionalismo revolucionario, democratización integral, sociedad -- igualitaria, renovación moral, descentralización de la vida

nacional, desempleo y combate a la inflación y planificación democrática).

En el segundo apartado, se considera el contexto nacional e internacional y se refiere a la evolución histórica de la economía del país, su potencial de desarrollo, sus problemas estructurales y coyunturales, las perspectivas de la economía nacional e internacional para diseñar la estrategia de desarrollo más adecuada.

Se señala el gran propósito nacional y se plantea una estrategia, orientada a recobrar la capacidad de crecimiento y mejorar la calidad del desarrollo.

Se menciona el uso de los principales instrumentos de Política Económica que dispone el Estado para el cumplimiento de los objetivos nacionales, se contempla asimismo, un capítulo de Política Social, otro relativo a las Políticas Sectoriales y uno más en relación a la Política Regional.

El tercer apartado, se refiere a la participación de la sociedad en la ejecución del Plan, señala que la participación de la sociedad es fundamental para ejecutar con éxito el Plan Nacional, analizan las cuatro vertientes previstas en la Ley para la instrumentación del Plan: la obligatoria, la coordinada, la concertada y la inducida.

#### IV. ADECUACIONES A LOS ORDENAMIENTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

El derecho sobre la planeación, es nuevo en el esquema de - nuestro sistema jurídico, podemos decir que aunque existían disposiciones jurídicas en diversos ordenamientos que regulaban la actividad del Ejecutivo a través de sus órganos de la Administración Pública sobre esta materia, no era suficiente la fuerza jurídica que éstas disposiciones contenían para la ejecución de actividades sobre planeación en forma obligatoria, sin embargo esa dispersión de disposiciones y ordenamientos donde se contemplaba la planeación, adquirió su legitimidad a raíz de las reformas Constitucionales de - 1982 a los Artículos 25, 26, 27 y 28.

Consecuentemente con lo anterior, no existen hasta la fecha, textos ni documentos donde se estudie o se analice - con profundidad, esta nueva disciplina jurídica. La información que se dispone es en cierta forma limitada, incluso podemos señalar que los propios ordenamientos son incompletos como es el caso de la propia Ley de Planeación que para un debido cumplimiento y aplicación es necesario que el Ejecutivo expida el reglamento correspondiente.

Respecto a lo anterior ya el Lic. José Sáenz Arroyo nos advertía antes de las reformas Constitucionales de 1982, "Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al atribuir al Ejecutivo Federal funciones de planeación nacional es consecuente con los preceptos de la Constitución como resultaría congruente con el texto y el espíritu de la Ley fundamental, una Ley que establecería el Sistema Nacional

de Planeación". ( 85 )

El derecho como toda disciplina científica-social, es tá sujeto al dinamismo y a la evolución de las instituciones de la sociedad en su conjunto, por esta razón, "en la debida instrumentación y permanencia de un Sistema Nacional de Planeación, surge como un imperativo insoslayable, con base en - las experiencias obtenidas, que se evalúe la función del marco jurídico de la Administración Pública Federal, a fin de considerar la posibilidad de sentar las bases en que se apoye el establecimiento de un orden jurídico acorde con la integración del proceso administrativo de planeación, entendido éste como un medio e instrumento del desarrollo económico y social del país ". ( 86 )

En relación a la opinión anterior, desde la administración de López Portillo se dieron los primeros pasos sobre la reestructuración del marco jurídico de la planeación, reformando, adicionando y adecuando las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de Deuda Pública, y posteriormente en el Plan Global de Desarrollo, se puso de manifiesto la necesidad de reformar los sistemas y procedimientos administrativos adecuando la legislación vigente.

La Administración Pública para poder cumplir con los compromisos que le competen como órgano del Estado a quien le corresponde la rectoría del Desarrollo Nacional, así como la organización del Sistema de Planeación Democrática, requiere de manera urgente e irreversible de un análisis, realista y sistemático del andamiaje jurídico que le corresponde aplicar en la ejecución de sus funciones, para a partir de

ahí realizar una adecuación del marco jurídico que contienen las nuevas disposiciones sobre planeación. Particularmente es un imperativo la reorientación de la Ley de Planeación, ya que como lo señala el artículo 13º de la propia Ley; - "las disposiciones reglamentarias de esta Ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas a que se refiere este ordenamiento".

Al principio de este punto, nos referimos a la insuficiencia de las disposiciones jurídicas de planeación vigentes, precisamente porque la nueva Ley de la materia para su exacta obediencia; aplicación y cumplimiento, requiere de un reglamento y paralelamente de una amplia adecuación de las diferentes disposiciones legales que aplica la Administración Pública.

Sin embargo la Ley de Planeación, ha venido aplicándose con el apoyo de disposiciones supletorias como lo determina el artículo cuarto transitorio, esta situación desde luego no satisface totalmente el espíritu de la Ley ni el del texto Constitucional.

Aunque el Presidente de la Madrid promovió reformas a la legislación, reglamentación y normatividad en todas las funciones de la Administración Pública, en cuanto a la actividad de la Planeación, las reformas al artículo 26 de la Constitución y como consecuencia de este la expedición por el Congreso de la Unión de la Ley de Planeación, para lograr una Planeación Nacional del Desarrollo que se ajustara a la realidad nacional; se requiere todavía de una efectiva adecua-

ción del marco jurídico general que fije las bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática, de una manera más precisa y congruente con la capacidad, recursos y esfuerzos del Estado para lograr un Desarrollo Integral pleno de la Nación.

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

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

Al terminar el presente trabajo de investigación he llegado a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

PRIMERA: La sociedad es de vital importancia para el estudio de la Administración Pública, el Derecho, Arte, Ciencia, Política, etc., ya que sobre ella recaen las decisiones públicas del Estado.

SEGUNDA: El Estado es una Institución Pública, es una Entidad de Derecho, dotada de personalidad jurídica. La forma de Estado es el modo o manera de ser de la Institución misma, - independiente de como sea su gobierno y sin perjuicio de la estructura de sus órganos ni de la índole o extensión de las funciones que cada uno de ellos compete dentro de esta estructura.

TERCERA: La división de poderes que señala el Artículo 49 - Constitucional no es totalmente rígida, sino flexible; lo anterior se demuestra cuando concurren actos de gobierno donde participan dos poderes, como es el caso de los Tratados Internacionales donde interviene el Presidente de la República y el Senado.

CUARTA: El poder que el Presidente adquiere en nuestro sistema político se ha monopolizado en la institución llamada - presidencialismo, la Constitución ha respaldado ese fenómeno mediante el Artículo 89, otorgando facultades y obligaciones al Ejecutivo Federal de manera desproporcionada en comparación con los demás Poderes Federales; entre esas facultades

el Ejecutivo tiene la de nombrar entre otros funcionarios a los del Poder Judicial.

QUINTA: El Gobierno es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones que desarrolla el Poder Público y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad. El término Gobierno también es aplicable a la estructura institucional, mediante la cual el Estado hace efectivas sus funciones específicas.

SEXTA: El ejercicio de la Administración Pública por el Ejecutivo y los demás Poderes fungiendo como auxiliares de la misma, inclusive los gobiernos locales, constituye una facultad al igual que una obligación necesaria para la existencia y buen funcionamiento del Estado.

SEPTIMA: La Administración Pública, la constituyen los organismos públicos que reciben del Poder Político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales de la colectividad en relación con otros organismos y con los particulares.

El Poder Ejecutivo ejerce la Administración Pública mediante Organismos Centralizados y Paraestatales los que se sujetan a normas jurídicas específicas en los que se precisa su organización, funcionamiento y medios de control. La Administración Pública Federal Centralizada se encuentra constituida por el titular del Ejecutivo Federal, que se auxilia por Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, a quienes les delega funciones o los habilita para que realicen las actividades que les encomienda siendo en última instancia el único poder que decide.

OCTAVA: Los Organismos Centralizados realizan funciones del Estado en materia federal, se caracterizan por no tener otra personalidad que la del Estado, excepto el D.D.F., carecen de patrimonio propio, se encuentran sometidos a la dirección y control del Estado, mientras que los Organos Descentralizados realizan fines especiales del Estado en materia federal, tienen personalidad jurídica y patrimonio propio.

Por otra parte, existe otra forma de organización; la Descentralización Política que opera en el ámbito Federal a diferencia de la Descentralización Administrativa que rige en la esfera del Poder Ejecutivo, por lo tanto ésta es creada por el Poder Central, mientras que la Descentralización Política es constituida por los Estados miembros de la Federación.

NOVENA: La Administración Pública Paraestatal, es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos, y al mismo tiempo especializada para atender determinadas actividades de interés general por medio de técnicas particulares de su funcionamiento, respondiendo así a una necesidad social.

La Nueva Ley Federal de las Entidades Paraestatales, viene a establecer controles adecuados que facilitan el desarrollo de las mismas, por otra parte los Organos de Gobierno cuentan con amplias facultades decisorias para las Entidades, logran una ágil y oportuna operación de los organismos, se convierten en promotores del cumplimiento de los objetivos y en desarrollo de las Entidades.

DECIMA: El Primer Plan Sexenal 1934-1940, en su ejecución registró grandes avances, por tal razón dicho documento está

considerado como el instrumento político para la operación - y cumplimiento del texto Constitucional de manera especial - el Artículo 27 en materia de restitución de tierras y aguas; mientras que en el Segundo Plan Sexenal se registró un retroceso en los logros de la política realizada por el General - Lázaro Cárdenas en el Primer Plan.

DECIMA PRIMERA: La planeación del desarrollo, es una práctica gubernamental, que se orienta a promover de una manera - organizada racional y sistemática el cabal cumplimiento de - los objetivos y metas socialmente aceptadas, es un instrumento de gobierno para la transformación social, por medio del - cual se ordenan permanentemente y por anticipado las acciones gubernamentales pertinentes.

DECIMA SEGUNDA: La planeación no es patrimonio exclusivo de un sistema económico y político, por el contrario los Estados modernos han adoptado la planeación para cuidar que los acontecimientos externos y la acción de las transnacionales dicten la orientación del crecimiento y desarrollo de los pueblos.

La planeación en México, tiene en la Constitución Política - de 1917 un antecedente histórico fundamental que confiere amplias facultades en materia económica al Estado, situación - que hasta antes de la Reforma Constitucional de 1986 preveía la posibilidad de establecer un sistema de Planeación sin que hubiera necesidad de reformar o modificar la estructura jurídica existente.

DECIMA TERCERA: El Ejecutivo Federal, tiene la facultad de - manejar la economía de la Nación en base a los Artículos 25, 26 y 27 Constitucional, situación que le concede mayor poder frente a los demás poderes.

La participación que en tal sentido tenga el Gobierno por conducta del Ejecutivo, será la de administrar los recursos materiales y humanos, para el logro de sus objetivos, entre los cuales tenemos: el de averiguar, proponer y explicar los cambios que deben ser aplicados a la sociedad y a las instituciones gubernamentales en el curso del proceso de Desarrollo.

DECIMA CUARTA: La Planeación Democrática es un Método Político que tiene como esquema seguir la pluralidad que dé sentido al sistema político mexicano para lograr la Independencia y la Democratización Política, Social y Cultural de la Nación; se inserta dentro del esquema orgánico del Estado ya que éste debe organizar la Planeación Democrática como lo señala el Artículo 26 Constitucional y corresponde al Ejecutivo Federal la ejecución material.

DECIMA QUINTA: La Constitución General, atribuye al Estado la rectoría económica y el Ejecutivo Federal conduce el desarrollo con el apoyo de las entidades de la Administración Pública desde el punto de vista de la Carta Fundamental y de la Ley de Planeación, ordenamiento que establece el mandato de ejecutar a través de un sistema que ordene sistemáticamente las acciones comprendidas por el Ejecutivo en el campo de sus atribuciones.

DECIMA SEXTA: El Plan Nacional de Desarrollo es el documento más significativo, de mayor perspectiva, cobertura e importancia del SNPD y constituye el marco orientador del programa institucional de mediano plazo y los programas estratégicos especiales y regionales.

DECIMA SEPTIMA: El Sistema Nacional de Planeación Democrática, es todo un proceso político que involucra en la problemática Nacional y en sus soluciones a la Población y Sociedad en su conjunto.

## RECOMENDACIONES

PRIMERA: La Ley de Planeación ha venido aplicándose con el apoyo de disposiciones supletorias como lo determina el Artículo Cuarto transitorio, situación que no satisface totalmente el espíritu de la Ley, ni del texto Constitucional, por lo tanto se recomienda que con carácter urgente y forma imperativa se expida por el Ejecutivo, el Reglamento del Ordenamiento citado para que sea efectivo el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

SEGUNDA: El Congreso de la Unión debe reformar la Constitución, así como la propia Ley de Planeación para tener una participación más efectiva en el Sistema Nacional de Planeación Democrática ya que jurídicamente se encuentra limitado y su participación se realiza muy al margen, situación que lo ubica como un órgano de consulta.

TERCERA: El Ejecutivo Federal debe involucrar en forma decisiva a los poderes locales, dentro del respeto a la soberanía del pacto federal y de su territorio, para que se constituyan en auxiliares en la ardua tarea de alcanzar el Desarrollo Económico.

Por lo tanto, la planeación debe llevarse a cabo por tres niveles de Gobierno, incorporando activamente a los diferentes sectores que integran nuestro sistema de economía mixta y la organización de la Sociedad.

CUARTA: A pesar de que se han reformado y adecuado las funciones de la Administración Pública en materia de planeación, a raíz de las Reformas a la Constitución, que originó la expedición de la Ley de Planeación; se requiere todavía de una --

amplia y profunda adecuación del marco jurídico general que fije en forma congruente las bases jurídicas del SNPD de una manera más sólida y precisa en relación a la capacidad, recursos y esfuerzos del Estado para lograr un desarrollo integral pleno de la Nación.

## A N E X O

## A N E X O

### PRIMERA PARTE

#### Antecedentes Históricos de la Planeación en México. (87)

No todos los documentos históricos que aquí se mencionan - son planes propiamente dichos, pero representan intentos - por introducir orden en la Administración Pública en el manejo de los escasos recursos, mermados casi siempre por -- las constantes guerras en la época que va de la Independencia a la Revolución. Aunque los planes de la Revolución - son de carácter político incluyen en su contenido ideas -- que posteriormente orientarían el Desarrollo Nacional.

1810 - Durante el período de Independencia se pusieron en marcha las primeras disposiciones para controlar - las cuentas públicas, encaminadas a fortalecer las facultades del Congreso para vigilar el desempeño del Poder Ejecutivo en materia de presupuesto, construcciones, revisión - de cuentas, gastos generales de la Nación y Departamentos y deuda nacional.

1821 - Con la publicación del Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del despacho universal, se crean las disposiciones para -- controlar las cuentas de gastos de cada Secretaría.

1851 - En materia de presupuestación, el Reglamento de 1851 sobre el presupuesto de los ministerios es inflexible. En él se especifica "que no varíe un solo peso la distribución en cada ministerio de la cuota mensual que señala

su presupuesto".

1853 - Se declaran las ramas que forman la Hacienda Pública lo que pertenece para el servicio de la Nación, y lo que pertenece para el servicio del público.

1857 - Se forma la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria y Comercio, que representa un intento serio de elevar la racionalidad en el uso de los recursos y de inducir orden en la economía. Podría decirse que se in sin úa la necesidad de planear y controlar la actividad estatal y así, de manera tangencial, las tareas productivas. A partir de este momento, con la Constitución de 1857, que dan establecidas las bases generales que habrán de orientar el progreso del país. En lo sucesivo las disposiciones que se tomen en materia de planeación no serán de organiza ción general sino referidas a cuestiones específicas de ca da rama de la Administración Pública.

1881 - En febrero de ese año se distribuyen los ramos de la Administración Pública para su despacho en seis Secretarías de Estado, delimitando las atribuciones de cada una. A la de Fomento correspondían algunas de las funciones que actualmente son responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, como la de estadística y la de control y vigilancia de las obras públicas.

1884 - El régimen porfirista (1884-1911) impulsó la formación regular de la estadística general de la nación - con el establecimiento de la Dirección General de Estadísticas, dependiente de la Secretaría de Fomento.

1905 - Programa del Partido Liberal. En julio de 1905, Ricardo Flores Magón firmó en San Luis Missouri el Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación. En materia política propone reformas que aspiran a la libertad del sufragio y a la no reelección continuada; en cuanto a la educación, la declara obligatoria y básica; -- prohíbe la adquisición de bienes raíces por extranjeros, y establece la jornada de trabajo de ocho horas, el salario mínimo y prestaciones sociales a los trabajadores.

1910 - Plan de San Luis. Fechado en San Luis Potosí el 5 de octubre de 1910, el Plan fue redactado en San Antonio, Texas, por Francisco I. Madero. Consagra el principio de la no reelección; declara a Madero Presidente Provisional, señala el 20 de noviembre para que todos los ciudadanos tomen las armas para arrojar del poder al gobierno de Díaz, estableciendo la restitución de tierras a los pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, que injustamente habían sido despojados.

1911 - Plan Político Social. Aparece firmado en la Sierra de Guerrero el 18 de marzo de 1911 y proclamado por los estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal. Tácitamente reconoce el Plan de San Luis pero insiste en innovaciones de carácter social y económico especialmente en lo relativo al grave problema de la distribución de la tierra, elevación de los salarios, reducción de la jornada de trabajo y mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes indígenas del país.

Plan de Ayala.- Emiliano Zapata y otros jefes y -- oficiales de sus ejércitos firmaron el 25 de noviembre de 1911, el Plan revolucionario conocido históricamente con el nombre de Plan de Ayala, cuyo lema es "Libertad, Justicia y Ley". En él se establecía que los terrenos, montes y aguas que habían usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, entrarían en posesión de los pueblos o ciudadanos que tuvieran los títulos correspondientes. Para ello, se expropiarían, previa indemnización de la tercera parte de las tierras de los -- grandes latifundistas, y sólo en caso de que los hacendados o caciques se opusieran directa o indirectamente a este Plan se nacionalizarían sus bienes. Otros artículos se referían a los procedimientos a seguir en cuanto al problema de la tierra, así como al establecimiento del orden constitucional cuando triunfara el nuevo movimiento revolucionario.

1912 - Plan Orozquista. Este Plan está firmado en la ciudad de Chihuahua el 25 de marzo de 1912 por el General Pascual Orozco y otros militares distinguidos en los campos de batalla.

Sus artículos contienen una visión certera de algunos de los problemas fundamentales de México y son antecedentes, al igual que los del Manifiesto del Partido Liberal de 1908, de la Constitución de 1917.

1913 - Plan de Guadalupe. Venustiano Carranza redactó y firmó el Plan de Guadalupe el 26 de marzo de 1913. Aspiraba sólo a derrocar a Victoriano Huerta para establecer el orden constitucional. Nada hay en él que implique el propósito de realizar reformas sociales y económicas que

reclamaban las masas populares, pero las circunstancias -- del país exigían más que ninguna otra cosa, hacer menos difícil, larga y sangrienta la lucha que se iniciaba.

1915 - Con el gobierno de Venustiano Carranza, se instituye la Comisión Técnica del Petróleo en concordancia con los objetivos de la reivindicación de las riquezas nacionales, la Dirección de Estudios Geográficos y Climatológicos como un instrumento de información para la planeación; la Comisión Monetaria, como un intento de unificar la emisión de billetes, y la Secretaría de Industria y Comercio para promover el fomento económico.

Se expide la Ley del 6 de enero de 1915 que declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes - pertenecientes a los pueblos, al considerar que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal. Esta Ley marca el principio de la Reforma Agraria mexicana.

1917 - La Constitución de 1917 otorga al Estado mexicano complejas obligaciones en el ámbito económico al establecer la supremacía del interés público; condicionar la propiedad privada a una función social; regular las relaciones entre los factores de la producción, reivindicar los derechos de los campesinos, dotar de tierra a núcleos necesitados de la población; establecer los derechos individuales; controlar la educación y defender los derechos de los trabajadores organizados. Se elabora una primera Ley de Secretarías de Estado en la que se definen funciones y responsabilidades. En diciembre de ese año se publicó una segunda

Ley, en la que se crea el Departamento de Contraloría, al que correspondía la Contabilidad de la Nación, contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública, la deuda pública, así como la relación con la Contraloría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

1926 - Se publica la Ley que crea las Comisiones Especiales de eficiencia destinadas a reorganizar técnicamente los servicios públicos, procurando el empleo de sistemas de tramitación, contabilidad, archivos y en general, todos aquellos que con el menor costo posible facilitarán el rápido despacho de los negocios que tienen a su cargo las dependencias gubernamentales.

1928 - Se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Consejo Económico Nacional que tenía por objeto el estudio de los asuntos económico-sociales de la Nación.

Se crea el Departamento de Presupuesto que tenía entre sus atribuciones la de hacer estudios sobre organización administrativa, coordinación de actividades y sistemas de trabajo, con fines de economía y eficiencia en el servicio público.

1930 - El 12 de Julio de 1930 se promulgó la Ley sobre Planeación General de la República, la cual llamó la atención sobre la necesidad de conocer en forma precisa los recursos naturales de México.

1933 - Se crea la Ley que establece el Consejo Nacional de Economía. El PNR, durante la campaña del presidente

Cárdenas, propuso el primer Plan Sexenal 1933-1940. En él se reconoce "que en el concepto mexicano revolucionario, el Es tado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden público."

El objetivo primordial del Plan era el cumplimiento del Artículo 27 Constitucional a través del reparto de la -- tierra y el agua a los campesinos' organizados; considera -- también que la elevación de los niveles de vida de la pobla -- ción sería resultado de la transformación de la estructura - productiva del país y de sus relaciones con el exterior por lo que proponía: 1) nacionalizar los derechos del subsuelo; 2) garantizar la oferta nacional de productos mineros; 3) establecer un servicio oficial de exploración que determinara las regiones mineras que deberían ser reservadas para su explotación; y 4) impedir el establecimiento de monopoo -- lios territoriales y garantizar la conservación de tierras - petroleras.

1934 - Se publica una nueva Ley de Secretarías de - Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Ejecutivo Federal.

1935 - A fin de ejercer un control efectivo del gaa -- to público, se creó la Contaduría de la Federación, encarga -- da de las funciones que en materia de glosa tenía encomenda -- da la Tesorería de la Federación.

1935 - Se establece el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos.

1941 - El segundo Plan Sexenal (1941-1946) propuesto por el entonces Partido de la Revolución Mexicana, durante el gobierno de Avila Camacho, se planteó como una continuación del primero. En él seguía siendo el problema agrario el objetivo principal, aunque ya presentaba una serie de objetivos para los demás sectores de actividad y de la Administración Pública.

1942 - El 9 de julio se crea la Comisión Federal de Planificación Económica, con el objeto de "aportar los elementos necesarios para el estudio de un plan bien concebido que mediante conclusiones prácticas permita desarrollar nuestra economía". Se aceleró el estudio y realización de planes concretos y se instituyeron los Consejos Mixtos de Economía Regional, que se proponían mejorar las condiciones económicas y sociales de la vida rural e incrementar la producción agropecuaria, así como coordinar las proposiciones conjuntas de los Secretarios de Estado y de los gobernadores.

1943 - Fueron modificados los Consejos Mixtos de Economía, buscando una mejor coordinación, tanto entre ellos como con el Ejecutivo Federal. Asimismo, se estableció la Comisión Intersecretarial para el Mejoramiento de la Organización de la Administración Pública, dependiente directamente del Ejecutivo Federal y encargado de formular y llevar a cabo un plan coordinado.

1947 - Durante el sexenio de Miguel Alemán aunque no se reanudó la formulación de planes formales, destaca la promulgación de la Ley para el Control de los Organismos Descendralizados y Empresas de Participación Estatal del 31 de Di

ciembre, instrumento indispensable para regular la creciente actividad de fomento económico que desarrollaba el sector público.

1948 - Se creó la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aunque no fue sino hasta el gobierno del Presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), en que se le dió su importancia operativa al colocarla directamente bajo las órdenes del -- Ejecutivo.

1951 - Aparecen las Unidades de Organización y Métodos otorgándose a la Secretaría de Bienes Nacionales la responsabilidad de actuar como oficina central de organización y métodos para apoyar los esfuerzos que hicieran las dependencias para mejorar su funcionamiento.

1952 - Entre 1952 y 1958 se aceleró la búsqueda de técnicas modernas para incrementar la productividad nacional. De ahí que la Administración insistiera en revisar y vincular sus objetivos en las inversiones públicas.

1953 - 1954 - En 1953, la Secretaría de Hacienda y -- Crédito Público transformó la Comisión Nacional de Inversiones, en Comité; cambiano nuevamente en 1954 a Comisión dependiente del Presidente de la República. En los considerandos del Acuerdo que la reorganiza se menciona la necesidad de buscar una mejor coordinación entre las inversiones públicas, para ordenarlas, teniendo en cuenta su criterio jerárquico fundado en la atención preferente de las necesidades sociales de mayor urgencia en realizar las inversiones de más inmediata y mayor productividad. La Comisión elaboró el Primer Programa Nacional de Inversiones 1953-1958. --

En él se utilizaron por primera vez las cuentas nacionales para fijar metas precisas de crecimiento, y se sujetó la inversión pública a un programa general de desarrollo.

1958 - Aparece la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado por la que se crea la Secretaría de la Presidencia, con funciones de Planeación, coordinación y vigilancia del gasto público y de los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública.

1959 - El Presidente López Mateos ordenó a las Secretarías, Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal la elaboración de - su programa de inversión 1960 - 1964.

En noviembre del mismo año se estableció la forma en que debía actuarse en relación con los programas de obras - de inversión.

1961 - Se publica el Acuerdo sobre la planeación del desarrollo económico y social del país.

1962 - Se establece la Comisión Intersecretarial encargada de la formulación de los Planes de Desarrollo Económico y Social. Dicha Comisión elaboró el Plan de Acción inmediata 1962 - 1964. Sus objetivos centrales eran racionalizar la formación de capital y mejorar la distribución del - ingreso para aumentar el dinamismo del mercado interno.

1963 - El 12 de septiembre se leyó ante la H. Cámara de Diputados un proyecto de Ley Federal de Planeación.

1965 - Se creó en la Secretaría de la Presidencia la Comisión de Administración Pública, teniendo entre sus funciones; estudiar la organización y los sistemas administrativos del Gobierno Federal y proponer las reformas generales que procedieran para racionalizar las estructuras, los procedimientos y el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros de la Administración Pública, adecuándola a la planeación del desarrollo y al mejoramiento de los servicios públicos. En ese mismo año, se leyó ante la H. Cámara de Diputados, un proyecto de Ley de Planeación Económica Nacional.

1965 - Para el período 1966 - 1970 se promulgó el -- Plan de Desarrollo Económico y Social donde se establecieron las directrices para la inversión pública y estímulos a la iniciativa privada por medio de marcos indicativos.

Con la aparición de un documento llamado "Programa -- Preliminar del Sector Público 1970" (Secretaría de la Presidencia), surgió el Programa de inversiones públicas para el quinquenio 1968 - 1970.

1971 - En mayo de ese año, se dispone el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y se avanzó en algunos planes sectoriales.

En el acuerdo correspondiente se le atribuye a la Secretaría de la Presidencia la función de recabar los datos necesarios para la elaboración del plan general del gasto -- público e inversiones del Poder Ejecutivo. Los lineamien--

tos que elaboró la Secretaría de la Presidencia para el desarrollo económico y social del país 1971-76, sirvieron de base a las diversas instituciones. En ellos tenían que definirse objetivos, responsables y plazos para su cumplimiento.

1972 - Se publica entre otros ordenamientos, la Ley de Inspección de Adquisiciones.

1974 - La Secretaría de la Presidencia, junto con la de Hacienda y el CONACYT, elaboraron el anteproyecto de lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974 - 1978.

Asimismo, en mayo de 1974 aparece el Acuerdo de Programación de Inversiones Federales por Entidad Federativa.

1975 - En enero de ese año se publica el Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, así como el Acuerdo por el que los organismos descentralizados y empresas de participación estatal deberán rendir por lo menos bimestralmente un informe de actividades a sus respectivos órganos de gobierno. En octubre de ese mismo año, el Presidente Echeverría presentó al Congreso de la Unión, una iniciativa de Ley General de Planeación Económica y Social.

1976 - Al sesionar por primera vez con los miembros de su gabinete, el Presidente José López Portillo, les hizo entrega del documento "Bases para la elaboración de un programa de gobierno" en el que se integraran los puntos de vista y las demandas de los distintos grupos de la sociedad, recogidos en la amplia consulta popular llevada a cabo duran

te la campaña presidencial.

Este documento representó el primer paso en la constitución de un sistema integral de planeación para dirigir -- los esfuerzos nacionales hacia los objetivos que el país se ha propuesto alcanzar, y esboza, en líneas generales, la estrategia y acciones que se precisan en el Plan Global de - Desarrollo 1980 - 1982.

Se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargada de elaborar los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, así como de -- programar su financiamiento y de evaluar los resultados de su gestión. A fin de que se contara con la información económica y social sólida y oportuna se ubicó también en la Secretaría de Programación y Presupuesto el Sistema Nacional de Estadística.

El 31 de diciembre de 1978 se publicó la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, la cual dispone que -- "las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que dictará las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento - de sus funciones". Igualmente establece que "cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público".

1980 - El 17 de abril de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, con lo que se muestra

la acción globalizadora de la política de desarrollo y el avance en la consolidación de un sistema integrado de planeación que permite ordenar la información, de tal manera que se pruebe la congruencia, la eficacia y la eficiencia de la acción de los sectores gubernamentales, social y privado en torno a los objetivos nacionales buscando transformar el crecimiento económico en desarrollo social.

1982 - El Presidente Miguel de la Madrid postuló, durante su campaña electoral, la planeación democrática como uno de los principios fundamentales de su programa político para avanzar hacia el logro de una sociedad más justa, libre e igualitaria. El 29 de diciembre de 1982 fue aprobada por el H. Congreso de la Unión la Ley de Planeación cuya iniciativa fue promovida por el recién electo presidente -- Miguel de la Madrid. Esta Ley establece las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional de Desarrollo y tiene por objeto encauzar en función de ésta, las actividades de la Administración Pública.

## SEGUNDA PARTE

Esta parte comprende una relación de planes y programas elaborados durante los regímenes de los presidentes Luis Echeverría y José López Portillo.

1. Programa de Inversión y Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976. ( 88 )

Este programa fue elaborado en 1970 por las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, y se propo-  
nía armonizar y compatibilizar el gasto de inversión y los  
Recursos Financieros, orientándose a proyectos de beneficio  
social y a la promoción de actividades prioritarias de la -  
economía.

2. Programa Integral para el Desarrollo Rural 1977-1982 ( 89 )

Desde su origen el Programa integral para el Desarrollo Rural (P.I.D.E.R.) utilizó la planeación en sus estudios -  
micro-regionales para establecer una estrategia que orienta-  
ra las acciones en las comunidades y sirviera de marco de  
referencia a los presupuestos anuales.

La finalidad del PIDER es inducir un proceso de desa-  
rrollo autosostenido de las comunidades rurales mediante la  
participación organizada de sus habitantes para generar y  
retener excedentes económicos, canalizados hacia inversio-  
nes productivas y garantizarles el acceso a niveles mínimos  
de bienestar.

3. Plan Nacional de Desarrollo Pesquero 1977-1982  
( 90 )

La pesca y sus actividades secundarias -señala el plan- pue-  
den contribuir de manera decidida a mejorar los niveles nu-  
tricionales de nuestra población, crear numerosos empleos,  
realizar aportes de significación al producto interno bruto  
(PIB) y proporcionar montos considerables de divisas. Esto,

en general, puede lograrse con una inversión relativamente baja, la pesca debe considerarse una actividad integrada: - captura, cultivo, comercialización y consumo.

4. Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982  
( 91 )

Con la coordinación del CONACYT se elaboró el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, 1978-1982. El sector privado, - la comunidad científica, técnicos de diversos institutos de - investigación, y directores de los centros educativos participaron en la preparación de este programa.

El programa considera la política económica vigente en el período señalado, relativa a la producción de energéticos convencionales y no convencionales, bajo la necesidad de lograr la autosuficiencia alimenticia; y la urgencia de mejorar la salud pública en toda la nación, combatir el desempleo y - alcanzar la autodeterminación científica y tecnológica.

5. Plan Nacional de Educación y Metas del Sector Educativo. 1979-1982. ( 92 )

En 1977 se elaboró el Plan Nacional de Educación con base en un análisis cualitativo de la situación del sector educativo fundamentalmente la participación de los sectores público, - privado y social, magisterio, educandos y padres de familia.

El sustento ideológico del PNE fue el Artículo 30. - - Constitucional.

6. Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982.  
( 93 )

Este Plan, toma como estrategia el crecimiento industrial - de México, el cual a partir de 1965 ha procedido a menor ritmo, durante la primera mitad de los años setenta, se caracterizó por periodos de relativo estancamiento, seguido por fases de auge de corta duración. Este comportamiento pone de manifiesto el agotamiento paulatino del patrón de desarrollo que siguió la economía mexicana desde la segunda guerra mundial.

#### 7. Plan Nacional de Desarrollo Agro Industrial 1980-1982. ( 94 )

El Plan en su primera parte contiene un diagnóstico del proceso de desarrollo agroindustrial en México en el cual se señala el proceso de sustitución de importación de la década de los cuarentas y sus consecuencias en el sector.

El proceso de transformación agroindustrial, se ha integrado de manera vertical y, dado su mayor peso específico como proceso económico, ha subordinado significativamente la producción primaria.

Las políticas instrumentales del desarrollo agroindustrial son: Crédito y financiamiento, estímulos y regulación fiscal, inversión y gasto público, comercialización, inversiones y empresas extranjeras, desarrollo científico y tecnológico, organización e integración productiva, como último administración pública.

#### 8. Plan del Sector Comercio 1980-1982 ( 95 )

Como respuesta a las necesidades básicas de la mayoría de la población y para evitar conflictos entre los sectores de

La sociedad, para ello se realizó una actualización de la - función pública, la cual debe fortalecer la producción y distribución de bienes y servicios; los objetivos del plan eran:

- a) Organizar la estructura comercial para el abas-  
to popular regulada por el Estado.
- b) Lograr que las actividades comerciales estimulen  
la producción básica.
- c) Conseguir que las actividades comerciales contri-  
buyan a jerarquizar el uso de las divisas disponi-  
bles.

9. Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1982 (95)

El origen del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), se remonta a mayo de 1978. Este se va conformando como una res- puesta a la velocidad de crecimiento de la población y su - transformación de rural en urbana. En este sentido se elabo- ró la política de asentamientos humanos, la cual tiene dos - líneas: una orienta las situaciones de urgencia, creadas por las presiones demográficas y sus desequilibrios, y la otra - prevé y regula los asentamientos futuros. Lo cual significa la decisión nacional de regular la forma de distribuirnos en el territorio para mejorar la calidad de vida de todos.

10. Programa de Energía. Metas a 1990 y Proyecciones al Año 2000. 1980-1982. (97)

El Programa de Energía deriva sus principales lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo Industrial.

En el caso de la energía, el efecto de sus condiciones no se materializan de inmediato, su horizonte temporal es amplio, dado los largos períodos de maduración de las inversiones, el lento desarrollo e incorporación de nuevas opciones tecnológicas y la inflexibilidad de los patrones de demanda.

El objetivo primordial del Programa es aprovechar la abundancia de energéticos disponibles para fortalecer, modernizar y diversificar la estructura económica de México.

Por esto se señala que es necesario un Programa de -- energía para acrecentar su duración e implantar una estructura de producción y consumo que facilite la transición gradual ordenada a una situación de escasez de hidrocarburos a nivel mundial.

#### 11. Sistema Alimentario Mexicano 1980-1982. (98)

El SAM desarrolló como principio normativo un planteamiento en el que se estimó lograr la autosuficiencia en los productos de la Canasta Básica Recomendable (maíz, frijol, arroz, trigo, soya, cártamo, ajonjolí, sorgo).

El SAM pretendía un enfoque totalizador porque contemplaba el objetivo de autosuficiencia alimentaria. Era un instrumento de planificación integral, pues planteaba objetivos, metas cuantificadas e instrumentos de acción a corto y largo plazo ligados a su visión globalizadora.

Para alcanzar los objetivos del Sistema Alimentario - Mexicano se requería que los sectores involucrados: agropecuario, pesca, comercio e industria, incorporaran los lineamientos de política económica, los planteamientos estratégicos y los lineamientos operativos propuestos por el SAM a sus planes sectoriales, programas y proyectos e, incrementando su asignación de recursos a las zonas geográficas y grupos de población prioritarios, que habían sido definidos por el Sistema.

C I T A S   B I B L I O G R A F I C A S

### CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. 6a. ed. México, D.F., Editorial Porrúa. p. 36.
- (2) Cfr. Hans, Kelsen. Teoría General del Estado. 15a. ed. México, D.F.,; Editorial Nacional, 1983.
- (3) Serra Rojas, Andrés. op. cit. p. 62
- (4) Ibid, p. 399.
- (5) Cfr. Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. 3a. ed. México, D.F., Populibros "La Prensa", Editora de Periódicos, S.C.L. 1978.
- (6) Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. H. Congreso de la Unión. Talleres Gráficos de la Nación. 1985.
- (7) Idem.
- (8) Idem.
- (9) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 18a. ed. México, D.F.; Editorial Porrúa, - 1981. p. 463.
- (10) Ibid, p. 247

- (11) Cfr. Constitución Política ..., op. cit.
- (12) Idem.
- (13) Idem.
- (14) Tena Ramirez, Felipe. op. cit. p. 459
- (15) Cfr. Constitución Política..., op. cit.
- (16) Tena Ramirez, Felipe. Idem.
- (17) Cfr. Constitución Política..., Idem.
- (18) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 29 de mayo de 1976. Artículo 1o.
- (19) Ibid, Artículo 2o.
- (20) Ibid, Artículo 3o.
- (21) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 16a. ed. México, D.F., Editorial Porrúa, 1975. p. 119
- (22) Ibid, p. 122
- (23) Ley Orgánica ... op. cit. Art. 2o.
- (24) Ibid, Art. 45.
- (25) Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Publi-

cada en el Diario Oficial de la Federación, 14 de mayo de 1986. Artículo 2o.

- (26) Ibid, Art. 4o.
- (27) Ibid, Art. 5o.
- (28) Fraga, Gabino, op. cit. p. 201
- (29) Ibid, p. 213
- (30) Ibid, p. 224-225
- (31) Cfr. Ley sobre Planeación General de la República. Exposición de Motivos. Diario Oficial de la Federación. 12 de julio de 1930.
- (32) Cfr. Flores de la Peña, Horacio, et. al. Bases para la Planeación Económica y Social de México. 11a. ed. México, D.F., Siglo XXI, 1981.
- (33) Cfr. Rabasa Emilio O. y Caballero Gloria. Mexicano: Esta es tu Constitución. México, D.F.; Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura; 1984
- (34) Idem.
- (35) Tena Rodríguez, Felipe, op. cit. p. 213
- (36) Ibid, p. 214

- (37) Cfr. Decreto por el que el H. Congreso de la Unión otorga Facultades Extraordinarias al Ejecutivo Federal para Expedir la Ley sobre Planeación General de la República. Diario Oficial de la Federación. -- 27 de enero de 1930.
- (38) Cfr. Ley Sobre Planeación General de la República, op. cit.
- (39) Ibid, p. 6
- (40) Ibid, Art. 2o.
- (41) Ibid.
- (42) Ibid. Art. 3o.
- (43) Ibid. Art. 9o.
- (44) Cfr. Cosfo Villegas, Daniel, et. al; Historia General de México. 3a. ed. México, D. F.; Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, 1981. - T. I.
- (45) Revista. Planeación Democrática. Número 1, (publicación mensual). S.P.P., febrero de 1983, p. 8.
- (46) Cfr. Cosfo Villegas, Daniel, op. cit.
- (47) Ibid, p. 1233.
- (48) Revista. Planeación Democrática. op. cit. p. 29

- (49) Solfs, Leopoldo. Planes de Desarrollo Económico y Social en México. México, D. F.; Colección S.E.P. Setenta, Secretaría de Educación Pública, 1975, -- p. 27.
- (50) Cfr. Alfaro Cázares, Filiberto. La participación social en el Sistema Nacional de Planeación Democrática". Tesis de Licenciatura, Facultad de Economía, UNAM, 1988.
- (51) Solfs, Leopoldo, op. cit. p. 106.
- (52) Cfr. México Inversión Pública Federal 1952-1963), - Secretaría de la Presidencia, Dirección de Inversión Pública, México, 1964, Cuadro 5, p. 43, cit por, - Solfs, Leopoldo. op. cit.
- (53) Solfs, Leopoldo, op. cit. p. 110
- (54) Ibid, p. 110
- (55) Idem
- (56) Ibid. p. 116
- (57) Ibid. p. 30
- (58) Idem
- (59) Idem
- (60) Idem
- (61) Idem

- (62) Ley Federal de Planeación (proyecto de 1963). Dictámen de Primera Lectura de la Cámara de Senadores. Publicada en el Diario de los Debates. 24 de enero de 1963, p. 285.
- (63) Idem.
- (64) Idem.
- (65) Reseña del Seminario sobre los Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, S.P.P. 1981. p. 19-20
- (66) Ibid. p. 25
- (67) Flores de la Peña, Horacio, et. al. op. cit. p. 12.
- (68) Secretaría de Programación y Presupuesto. Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, México, D.F.; Editorial Porrúa, 1981, p. 30-31.
- (69) Constitución Política..., op. cit. Art. 25, 7o. párrafo.
- (70) Rabasa, Emilio O., Caballero Gloria, op. cit. p. 123.
- (71) Ibid, p. 131
- (72) Ibid, p. 92
- (73) Cfr. Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación. 24 de diciembre de 1982.
- (74) Cfr. Constitución Política..., op. cit.
- (75) Ley de Planeación... op. cit. Art. 3o.

- (76) Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado. Jornadas Jurídicas Nacionales. El cambio a través del Derecho. México, D. F., Miguel Angel Porrúa, 1987. - p. 153-154.
- (77) Ibid., p. 157-158
- (78) Cfr. Sistema Nacional de Planeación Democrática. (Principios y Organización). S.P.P. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1984.
- (79) Federación Nacional de Abogadas al Servicio del Estado, op. cit. p. 160.
- (80) Cfr. Alfaro Cázares, Filiberto, op. cit.
- (81) Idem
- (82) Ley de Planeación... op. cit. Art. 5o.
- (83) Ibid. Art. 6o. 1er. párrafo.
- (84) Ibid. Art. 6o. 2o. y 3er. párrafo.
- (85) Secretaría de Programación y Presupuesto. op. cit. p. 14
- (86) Ibid. p. 31
- (87) Cfr. Revista. Planeación Democrática. op. cit.
- (88) Cfr. Alfaro Cázares, Filiberto, op. cit.
- (89) Idem.

(90) Idem.

(91) Idem.

(92) Idem.

(93) Idem.

(94) Idem.

(95) Idem.

(96) Idem.

(97) Idem.

(98) Idem.

## B I B L I O G R A F I A

## BIBLIOGRAFIA BASICA

Carrillo Castro, Alejandro.

La Reforma Administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa en México. 1971 - 1979. 2a. Ed. México, D.F.; Miguel Angel Porrúa, 1980.

Cosío Villegas, Daniel, et. al.

Historia General de México. 3a. ed. México, D.F.; Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, 1981. T. I y II.

Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado.

Jornadas Jurídicas Nacionales. El cambio a través del Derecho. México, D. F., Miguel Angel Porrúa, 1987, - 639 p.

Flores de la Peña, Horacio, et. al.

Bases para la Planeación Económica y Social de México. 11a. ed. México, D. F., Siglo XXI, 1981, 269 p.

Fraga, Gabino.

Derecho Administrativo. 16a. ed. México, D. F., Editorial Porrúa, 1975, 493 p.

Rabasa, Emilio O. y Caballero Gloria.

Mexicano: Esta es tu Constitución. México, D. F.; Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura; 1984, 411 p.

Secretaría de Programación y Presupuesto.

Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, México, D.F.; Editorial Porrúa, 1981, 608 p.

Reseña del Seminario sobre los Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, México, D. F.; 1981, 85 p.

Serra Rojas, Andrés.

Ciencia Política. 5a. ed. México, D. F.; Editorial - Porrúa, 1981, 768 p.

Soifs, Leopoldo.

Planes de Desarrollo Económico y Social en México. México, D. F.; Colección S.E.P. Setenta, Secretaría de Educación Pública, 1975, 197 p.

Tena Ramírez, Felipe.

Derecho Constitucional Mexicano. 18a. ed. México, D.F., Editorial Porrúa, 1981, 633 p.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

Alfaro Cázares, Filiberto.

"La Participación Social en el Sistema Nacional de Planeación Democrática". Tesis de Licenciatura, Facultad de Economía, UNAM, 1988.

Berlín, Isaiah.

Contra la Corriente. Ensayo sobre la Historia de las Ideas. México, D.F.; Fondo de Cultura Económica, 1983  
455 p.

Hans, Kelsen.

Teoría General del Estado. 15a. ed. México, D.F.; Editorial Nacional, 1983, 544 p.

Maquiavelo, Nicolás.

El Príncipe. 3a. ed. México, D.F.; Populibros "La Prensa", Editora de Periódicos, S.C.L. 1978, 197 p.

Pérez Avila, Noé

Como hacer mi tesis. 2a. ed. México, D.F.; Editorial Edicol, 1983, 157 p.

Sandler, Héctor Raúl.

Manual de Técnicas de Investigación para Elaborar la Tesis Profesional de Derecho. México, D.F.; Nuevos Cuadernos de Apoyo a la Docencia (1), ENEP-ACATLAN-UNAM 1983. 113 p.

## LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. H. - Congreso de la Unión. Talleres Gráficos de la Nación. 1985.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Publicada en el Diario Oficial de la Federación. 29 de mayo de 1976.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Publicada, en el Diario Oficial de la Federación. 14 de mayo de 1986.

Ley sobre Planeación General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación. 12 de julio de 1930.

Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación. 24 de diciembre de 1982.

Ley Federal de Planeación (Proyecto de 1963). Dictamen de - primera lectura de la Cámara de Senadores, publicado en el Diario de los Debates. 24 de enero de 1963.

Decreto por el que el H. Congreso de la Unión otorga Facultades Extraordinarias al Ejecutivo Federal para la expedición - de la Ley sobre Planeación General de la República, Diario -- Oficial de la Federación. 27 de enero de 1930.

## DOCUMENTOS Y REVISTAS

Sistema Nacional de Planeación Democrática. (Principios y Organización). S.P.P. Talleres Gráficos de la Nación. México 1984.

Revista Planeación Democrática. Número 1, (publicación mensual). S.P.P., Febrero de 1983.

Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982. Diario Oficial de la Federación. 29 de Diciembre de 1980.

Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988. Secretaría de Programación y Presupuesto 1983.

S I G L A S   Y   A B R E V I A T U R A S

## SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

APF	-	Administración Pública Federal
CFE	-	Comisión Federal de Electricidad
CONACyT	-	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONASUPO	-	Comisión Nacional de Subsistencias Populares
COPLADE	-	Comités para la Planeación del Desarrollo
CNC	-	Confederación Nacional Campesina
CTM	-	Confederación de Trabajadores de México
DIF	-	Desarrollo Integral de la Familia
FSTSE	-	Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado
IMCE	-	Instituto Mexicano de Comercio Exterior
IMSS	-	Instituto Mexicano del Seguro Social
INFONAVIT	-	Instituto Nacional para la Vivienda de los Trabajadores
ISSFA	-	Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas
ISSSTE	-	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado
LFEP	-	Ley Federal de Entidades Paraestatales
LOAPF	-	Ley Orgánica de la Administración Pública - Federal
PGD	-	Plan Global de Desarrollo
PIB	-	Producto Interno Bruto
PIDER	-	Programa Integral para el Desarrollo Rural

- PND - Plan Nacional de Desarrollo
- PNDU - Plan Nacional de Desarrollo Urbano
- PNE - Plan Nacional de Educación
- PNR - Partido Nacional Revolucionario
- PRI - Partido Revolucionario Institucional
- PRM - Partido de la Revolución Mexicana
- SAM - Sistema Alimentario Mexicano
- SNPD - Sistema Nacional de Planeación Democrática